



BOSNA I HERCEGOVINA
БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
BOSNIA AND HERZEGOVINA

URED ZA REVIZIJU FINANSIJSKOG POSLOVANJA INSTITUCIJA BiH
URED ZA REVIZIJU FINANSIJSKOG POSLOVANJA INSTITUCIJA BiH
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ФИНАНСИЈСКОГ ПОСЛОВАЊА ИНСТИТУЦИЈА БиХ
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA



Musala 9, 71 000 Sarajevo, Tel/Fax: ++ 387 (0) 33 26 47 40, www.revizija.gov.ba, e-mail: saibih@bih.net.ba

Број :

ИЗВЈЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ ПРЕДСЈЕДНИШТВА БиХ ЗА 2004. ГОДИНУ

Сарајево, јун 2005. године



САДРЖАЈ

I	МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА	3
II	РЕВИЗИОНИ ИЗВЈЕШТАЈ	4
1.	Увод	4
2.	Осврт на препоруке из претходног Извјештаја	5
3.	Систем интерних контрола	7
3.1.	Управљање и руковођење	7
3.1.1.	Неријешена питања расподјеле дужности и одговорности за финансијско пословање Предсједништва	7
3.2.	Планирање и контрола буџета	9
3.2.1	Реално планирање у складу са потребама сваке организационе јединице	9
3.2.2.	Буџетска контрола по организационим јединицама	11
3.3.	Извршење буџета	12
3.3.1.	Стварање обавеза увидом у расположива средства у буџету	13
3.3.2.	Правила потрошње за одређене издатке	14
4.	Налази и препоруке	15
4.1.	Расходи	15
4.2.	Стална средства	18
4.3.	Програми посебних намјена (канцеларије официра за везу у Хагу)	18
4.3.1.	Канцеларија бошњачког официра за везу у Хагу	19
4.3.2.	Канцеларија српског официра за везу у Хагу	20
4.3.3.	Канцеларија хрватског официра за везу у Хагу	20
4.4.	Информациони систем	21
4.	КОРЕСПОНДЕНЦИЈА	22
5.	Резиме	22

I МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА

- 1.1. Канцеларија за ревизију финансијског пословања институција Босне и Херцеговине извршила је ревизију финансијских извјештаја, и то: Биланса стања, Рачуна прихода у расхода, Искоза о капиталним издацима и Извјештаја о извршењу буџета на дан 31. децембра 2004. године у **Предсједништву Босне и Херцеговине** (у даљем тексту : Предсједништво). Ревизија је испитивала и сагласност са примјенљивим законима и функционисање система интерних контрола.
- 1.2. Руководство Предсједништва одговорно је за финансијске извјештаје, поступање у складу са законима и прописима и успостављање ефикасног система интерних контрола. Наша одговорност је да изразимо мишљење на основу ревизије коју смо извршили.
- 1.3. Законски основ ревизије садржана је у Закону о ревизији финансијског пословања институција Босне и Херцеговине. Ревизију смо обавили у складу са ревизионим стандардима Међународне организације врховних ревизионих институција – INTOSAI. Ови стандарди захтијевају да ревизију планирамо и извршимо на начин који нам омогућава да се у разумној мјери увјеримо да су финансијски извјештаји састављени у складу са важећом законском регулативом и примјенљивим рачуноводственим стандардима и да представљају тачан и истинит приказ пословања. Ревизија оцјењује и поузданост система интерних контрола којима се обезбјеђује поштивање закона и прописа, заштита имовине, поуздано извјештавање и ефикасно пословање.
- 1.4. Ревизија је на основу узорка испитивала значајне трансакције које поткрепљују износе у финансијским извјештајима, оцјену рачуноводствених начела приликом састављања финансијских извјештаја, оцјену значајних процјена извршених од стране руководства приликом састављања финансијских извјештаја, усаглашеност са законима и прописима и оцјену система интерних контрола. Сматрамо да ревизија коју смо извршили пружа разуман основ за наше мишљење.

Канцеларија за ревизију изражава резерву на финансијске извјештаје Предсједништва за 2004. годину у вези позиција које се односе на следеће :

- Систем интерних контрола у дијелу финансијског пословања Предсједништва није још увијек довољно ефикасан због непостојања детаљне расподеле дужности и одговорности за финансијско пословање, недостатака у планирању и контроли буџета и стварања обавеза увидом у расположива средства у буџету и још увијек недовољно уређених правила потрошње за одређене издатке;
- Процедуре набавки везано за канцеларијски материјал и трошкове одржавања возила (регистрација, ауто гуме), нису поштоване посматрајући укупну 2004. годину;
- Остварени расходи за гориво, оправке и одржавање возила и телефонских услуга нису у свим аспектима изражавали економичност пословања у циљу рационализације наведених трошкова;
- Плаћање створених обавеза у 2003. години на терет средстава буџета за 2004. годину, које су дијелом одобрене из текућих резерви (101.914 КМ), а дијелом неодобрене (2.309 КМ).

II РЕВИЗИОНИ ИЗВЈЕШТАЈ

1. Увод

Предсједништво функционише сагласно Уставу Босне и Херцеговине, Општем оквирном споразуму за мир у Босни и Херцеговини и његовим анексима, Пословнику о раду Предсједништва и законима Босне и Херцеговине.

Према Уставу Босне и Херцеговине Предсједништво је надлежно за :

- Вођење спољне политике БиХ;
- Именовање амбасадора и других међународних представника БиХ, од којих се са територије Федерације не бира више од двије трећине;
- Представљање БиХ у међународним и европским организацијама и институцијама и тражење чланства у оним међународним организацијама и институцијама у којима БиХ није члан;
- Преговарање о закључењу међународних уговора БиХ, отказивање и, уз сагласност Парламентарне скупштине, ратификовање таквих уговора;
- Извршавање одлука Парламентарне скупштине;
- Предлагање годишњег буџета Парламентарној скупштини на препоруку Савјета министара;
- Извјештавање по захтјеву, најмање једанпут годишње, Парламентарне скупштине о трошковима Предсједништва;
- Координацију, према потреби, са међународним и невладиним организацијама у БиХ;
- Вршење других функција које могу да буду потребне за извршавање његових дужности, које може да му додијели Парламентарна скупштина, или за које се сложе ентитети.

Послови Предсједништва обављају се у Секретаријату Предсједништва (У даљем тексту: Секретаријат) и кабинетима чланова Предсједништва (У даљем тексту: кабинети). У Предсједништву организационо постоје три кабинета (Кабинет бошњачког члана Предсједништва, Кабинет хрватског члана Предсједништва и Кабинет члана Предсједништва из Републике Српске). Буџет Предсједништва обухвата и средства канцеларија официра за везу пред ИСТУ у Хагу (Канцеларија бошњачког официра за везу, Канцеларија хрватског официра за везу и Канцеларија српског официра за везу), као и средства намијењена резиденцији Конак и средства за додјелу одликовања која нису искориштена. Дио финансијских послова у име канцеларија официра за везу обавља Секретаријат (евидентирање кроз систем ИСФУ путем ADI темплејта и пренос средстава на рачун домицилне банке у Хагу преко Министарства финансија и трезора).

Чланови Предсједништва (три члана из реда три конститутивна народа) руководе Предсједништом и између себе бирају предсједавајућег Предсједништва који се мијења након осам мјесеци по принципу ротирања чланова Предсједништва.

Секретаријат се оснива због осигурања стручне, административне и техничке подршке члановима Предсједништва током обављања њихових колективних и индивидуалних дужности. Генерални секретар ја уопштено надлежан за руковођење Секретаријатом и за свој рад одговара члановима Предсједништва.

Кабинет члана Предсједништва осигурава политичку подршку члану Предсједништва у обављању његових колективних и појединачних овлаштења, укључујући и одговарајућу стручну и техничку подршку. Шеф Кабинета задужен је за управљање Кабинетом и за свој рад одговара члану Предсједништва.



2. Осврт на препоруке из претходног извјештаја

Канцеларија за ревизију извршила је ревизију Предсједништва за 2003. годину о чему је састављен Извјештај о ревизији о налазима и препорукама за отклањање недостатака. Предсједништво је у јуну 2004. године сачинило Оперативни план отклањања недостатака према Извјештају о ревизији за 2003. годину. Освртом на препоруке ревизије дате у споменутом Извјештају, утврђено је да је Предсједништво усвојило одређене препоруке и отклонило одређене недостатке. Остали дио препорука није реализован или је у фази реализације. У наредном дијелу дајемо кратак осврт на реализоване и нереализоване препоруке.

Реализоване препоруке:

1. Предсједништво је усвојило одређена правила потрошње у циљу регулисања издатака из буџета, и то:
 - Правилник о материјално финансијском пословању,
 - Правилник о праву на кориштење фиксних телефона, мобилних телефона и услуга јавног информисања,
 - Одлуку о трошковима репрезентације и трошковима за протокарне потребе,
 - Одлуку о измјенама одлуке о платама и накнадама чланова Предсједништва (регулисани трошкови закупа и услови престанка мандата чланова Предсједништва),
 - Одлуку о начину обрачунавања плата и других материјалних права именованих лица у кабинетима (регулисани трошкови накнада),
 - Одлуку о измјенама и допунама Одлуке о начину обрачунавања плата и других материјалних права државних службеника и намјештеника у Секретаријату и запослених у кабинетима (регулисана примања по уговору о привременим и повременим пословима),
 - Правила о начину кориштења резиденцијалног објекта Конак у Сарајеву.**(Усвојена правила имају одређене недостатке у примјени који ће бити коментарисани у наредним тачкама овог Извјештаја.)**

2. Током године буџет Предсједништва праћен је збирно по мјесецима за Предсједништво у цјелини, а за четири мјесеца 2004. године (септембар, октобар, новембар и децембар) по организационим јединицама.
(Утврђена методологија праћења буџета по организационим јединицама Предсједништва није конзистентна у примјени што ће бити коментарисано у наредним тачкама овог Извјештаја.)

3. Набављено возило по систему 'старо за ново' (Audi A6 68.014 KM), плаћено је из средстава одобрених текућих резерви у 2004. години. Књиговодствено евидентирање наведеног возила извршено је у пословним књигама Предсједништва у 2004. години.
(Не улазећи у систем плаћања и одобравања плаћања по овом основу, констатована неправилност приликом стварања обавеза за ове намјене не може да буде отклоњена и она остаје као таква у Извјештају о ревизији за 2003. годину.)

4. Ажурирана је персонална евиденција у вези минулог рада.
5. Прецизирана су нормативна акта којима се регулишу статусна права бивших чланова Предсједништва у случају оставке у односу на друге начине престанка мандата.
6. Одређени су критеријуми у вези висине уговора за закупе станова и услова који такви објекти треба да испуњавају.
(Формулација да такви објекти 'морају да имају репрезентативне карактеристике примјерене статусу члана колективног шефа државе' није адекватна у погледу прецизирања специфичних услова.)

7. Усвојена је препорука ревизије да се за закупљене станове у име Предсједништва наведу особе који су корисници таквих станова.
8. Обезбјеђени су докази да корисници накнада за одвојени живот имају права на те накнаде.
9. Регулисани су издаци за уговоре о ангажовању особља по основу привремених и повремених послова на начин да нето примања ангажованих на основу уговора не могу да буду већа од просјечних нето примања стално запослених за одређено радно мјесто. Уколико су ангажовани у радном односу у другој институцији, накнада представља разлику између нето примања и плате коју остварују ови извршиоци у институцији у којој су запослени.
10. Начин евидентирања путних трошкова измијењен је по препорукама ревизије (уведена књига евиденције путних налога, врши се задуживање личног конта за аконтацију, правдање аконтација је ажурирано, врши се евидентирање трошкова по путном налогу према њиховој припадности).
11. Улагање у возило Audi A8 (32.984 KM) приказано је као инвестиционо улагање у 2004. години које повећава вриједност сталног средства.
12. Издаци за репрезентацију, поклоне и протоколарне потребе (одјећа и друго), регулисана су правилима.
13. Недостаци констатовани пописом средстава на дан 31.12.2003. године отклоњени су (канцеларијски намјештај за који није утврђено власништво и донације у опреми евидентирани су у пословним књигама, а инвентарни бројеви утврђени су за свако основно средство).
14. Вишак неутрошених средстава канцеларија официра за везу у Хагу враћене су на рачун буџета (Канцеларија бошњачког официра за везу није имала вишак неутрошених средстава, Канцеларија српског официра за везу је извршила поврат свих неутрошених средстава у износу од 74.064 KM (37.868 EUR), Канцеларија хрватског официра за везу је извршила поврат дијела неутрошених средстава у износу 78.233 KM (40.000 EUR), разлика од 47.268 KM (24.168 EUR) није враћена).
15. Отклоњене су неправилности код канцеларија официра за везу у Хагу у вези планирања расхода буџета, висине дневница за путовања у БиХ и основице за накнаде регреса.

Препоруке које нису реализоване:

1. Није у потпуности дефинисана одговорност за цјелокупно материјално финансијско пословање са јасним раздвајањем дужности и одговорности између Секретаријата и кабинета везано за руковођење финансијским операцијама (укључујући и канцеларије официра за везу у Хагу).
2. Планирање нацрта буџета за цјелокупно Предсједништво и даље се врши на принципу једнакости без обзира што поједини кабинети немају потребу за одређеним расходима.
3. Буџетска контрола по организационим јединицама Предсједништва није била у потпуности успостављена током 2004. године и почетком 2005. године због тешкоћа приликом усаглашавања и доношења финансијског плана по организационим јединицама (ово је везано за још увијек неријешено питање признавања појединих расхода који постоје у једном

кабинету, а не постоје у другом кабинету или признавање расхода једнима са истовременим повећањем другима на осталим позицијама расхода).

4. Одобравање стварања обавеза у кабинетима на начин да се стварање обавеза претходно врши увидом у расположива средства није вршено у потпуности посматрајући укупну 2004. годину.
5. Правила потрошње издатака која су везана за службена возила (гориво, одржавање возила, располагање возилима итд.) нису донесена.
6. Нису разматране и усвојене мјере за одређене уштеде на појединим расходима, а везано за возила, нису утврђени оквири за рационално кориштења службених возила.
7. Исплате из благајне дефинисане су процедурама, али оне не пружају могућност смањивања операција готовим новцем. Напримјер, и даље се појављују исплате разним добављачима за гориво (и поред кориштења ових издатака путем давања одобрења за точење горива који се плаћају безготовински), исплате за одржавање возила, кориштење репрезентације и друго, што све може да буде исплаћено путем рачуна.
8. Високи трошкови закупа пословног простора у Канцеларији бошњачког официра за везу у Хагу нису испитани ради могуће рационализације ових трошкова.

3. Систем интерних контрола и препоруке¹

3.1. Управљање и руковођење

3.1.1. Неријешена питања расподјеле дужности и одговорности за финансијско пословање Предсједништва

Ревизија је у свом претходном Извјештају о ревизији за 2003. годину истакла проблем рјешавања расподјеле (разграничења) дужности и одговорности за финансијско пословање Предсједништва између организационих јединица Предсједништва (Секретаријата и кабинета) и у односу на канцеларије официра за везу у Хагу. Ово сматрамо основним питањем чије одлагање рјешења узрокује остале проблеме у финансијском пословању Предсједништва.

Ревизија је констатовала да и даље постоје недостаци у постојећим интерним правилима Предсједништва који дефинишу дужности и одговорности организационих јединица Предсједништва, као и руководећих особа тих организационих јединица. Споменути недостаци односе се на следеће:

- Појединачне одговорности за финансијско пословање Предсједништва нису у потпуности дефинисане (узимајући у обзир да права и одговорности за стварање обавеза имају и кабинети, а укупну одговорност Секретаријат). Посебно треба да назначи потребу дефинисања одговорности за стварање обавеза у кабинетима уз претходну сагласност да је набавка законита и да постоје расположива средства у буџету. Чланови Предсједништва дали су овлаштења појединим савјетницима у кабинетима да могу да потписују финансијску документацију која се односи на Кабинет.

¹ Интерне контроле су јединствен процес који уводи организација као скуп поступака и мјера које осигуравају тачност и правилност евидентирања финансијских трансакција, њихову пуну усклађеност са законима и економично, ефикасно и ефективно трошење јавног новца и заштиту имовине.

Није нам јасно шта подразумевају ова овлаштења (одговорност, право располагања припадајућим дијелом средстава или потврду исправности документације).

- Не постоји јасно раздвајање дужности и одговорности између Секретаријата и кабинета везано за руковођење финансијским операцијама (узимајући у обзир да је генерални секретар одговоран Предсједништву у цјелини, а шеф Кабинета само члану Предсједништва). Правилником о материјално-финансијском пословању Предсједништва дефинисано је да 'права и одговорности на стварање финансијских обавеза у име Предсједништва односно организационих јединица имају чланови Предсједништва, генерални секретар и шефови кабинета по овлаштењу чланова Предсједништва'. Овако генерално давање права и одговорности за стварање обавеза нема одговарајућу правну снагу без одвојеног дефинисања права и одговорности по појединим сегментима пословања као што су: израда нацрта буџета, доношење финансијског плана по организационим јединицама, контрола извршења буџета, стварање обавеза увидом у расположива средства, израда или измјена правила потрошње, израда финансијских извјештаја, иницирање за повлачење буџетских резерви итд.
- Није одређена хијерархијска линија надређености на релацији између шефа Кабинета и генералног секретара. Нејасно је да ли је генерални секретар наредбодавац шефовима кабинета (или овлашћеним савјетницима) у дијелу финансијског пословања, с обзиром да је он начелно одговоран Предсједништву у цјелини, а шефови кабинета само члану Предсједништва.
- Није дефинисано које активности у вези финансијског пословања Секретаријат може самостално предузети, а за које је потребна сагласност чланова Предсједништва. Напримјер, доношење приједлога финансијског плана по организационим јединицама начелно је обавеза Секретаријата, али план не може да буде усвојен без сагласности кабинета. Такође, није дефинисано да ли покриће расхода из текућих резерви буџета треба да се разматра на Предсједништву или је то ствар Секретаријата (прерасподјела буџета је на примјер разматрана на сједницама Предсједништва).
- Именовања генералног секретара Предсједништва и секретара за организациона и финансијска питања већ дужи временски период (око двије године) нису разријешена с обзиром да овлаштене особе функционишу привремено као вршиоци дужности. Закон о државној служби институција Босне и Херцеговине не препознаје функцију вршиоца дужности секретара. Ово може да има утицаја на законитост функционисања укупног финансијског пословања Предсједништва.
- Раздвајање обавеза и одговорности између Предсједништва (Секретаријат и кабинети) и канцеларија официра за везу у Хагу везано за контролу извршења буџета и извјештавања о расходима канцеларија није дефинисано.

Препоручујемо Предсједништву да изврши свеобухватну анализу постојећих интерних правила, првенствено Пословника о раду и Правилника о материјално финансијском пословању, и да на одговарајући начин дефинише расподјелу дужности и одговорности за финансијско пословање Предсједништва, укључујући и канцеларије официра за везу у Хагу. Ово сматрамо основним питањем које ће по нашој процјени допринијети ефикаснијем финансијском пословању Предсједништва.

3.2. Планирање и контрола буџета

3.2.1. Реално планирање у складу са потребама сваке организационе јединице

Ревизија је извршила анализу промјена буџета током 2004. године и направљен је увид у податке о траженом и одобреном буџету, промјени структуре буџета и повећању буџета по основу одобрених текућих резерви. Оцијенили смо да буџет није реално планиран за поједине расходе. Под реалним планирањем буџета сматрали смо планирање према стварним издацима који објективно постоје у појединим организационим јединицама Предсједништва, тако да се не планирају расходи за издатке које поједине организационе јединице немају. Приликом израде нацрта буџета, Секретаријат није имао на располагању планове појединих издатака, нпр. План набавки сталних средстава, План путовања, итд. Секретаријат је иницирао њихову израду при кабинетима, али није добио потпуне информације од свих организационих јединица.

Буџет је и за 2004. годину планиран по одредби Пословника о раду о једнаком располагању средствима између кабинета. Тако је поштован принцип једнакости за расходе који објективно не постоје у појединим организационим јединицама. Ово је правдано једнаким средствима која требају да буду на располагању сваком од кабинета чланова Предсједништва. Проблеми у вези овога настају и због потешкоћа које се јављају у случају усаглашавања различитих потреба кабинета. Ово додатно отежава и проблем смањивања нацрта буџета од стране Министарства финансија и трезора без нарочитог образложења. Сматрамо и даље да принцип једнакости може да буде задовољен у коначном износу једнаких средстава, али да унутар појединих ставки буџета могу да постоје разлике у складу са реалним потребама.

Због овога је и настала потреба за прерасподјелом унутар појединих буџетских ставки у току 2004. године. Такође, вршено је и повлачењу средстава из текућих резерви буџета као посљедица покрића расхода за старе обавезе из 2003. године које нису биле правовремено евидентирани и покрића прекорачења планираних трошкова у Канцеларији бошњачког официра за везу у Хагу.

У наредном дијелу текста приказујемо хронолошки преглед промјена планских категорија буџета током 2004. године:

- Предсједништво је у **децембру 2003.** године доставило Министарству финансија и трезора пројекцију буџета за 2004. годину. Планска пројекција буџета према захтјеву износила је 8.261.914 КМ, а одобрени буџет износио је 5.715.166 КМ (разлика 2.546.748 КМ);
- Први захтјев за промјену структуре расхода буџета Секретаријат је упутио у **јуну 2004.** године. Разлог је био различитост реалне структуре потрошње у односу на одобрену, тако да је захтијевано и одобрено повећање путних трошкова у износу од 55.000 КМ, а одобрено смањење осталих расхода у истом износу;
- Други захтјев за промјену структуре буџета Секретаријат је упутио у **септембру 2004.** године из истих разлога као и први. Захтијевано је и одобрено повећање путних трошкова и осталих расхода у износу од 300.000 КМ и смањење расхода за плате у истом износу. Министарство финансија и трезора је уз одобрење промјене структуре упутило и упозорење Секретаријату да се не врше довољне анализе остварених расхода на мјесечном, кварталном и полугодишњем нивоу. Посебно је указано на случај издатака за комуналне услуге на којима је по првом захтјеву тражено смањење за 30.000 КМ, а по другом повећање за 25.000 КМ;
- Прво повлачење средстава из текућих резерви буџета у износу од 70.000 КМ Савјет министара је одобрио у **октобру 2004.** године. Средства су обезбјеђена на позицији - капитални издаци, намијењена за плаћање створених обавеза из 2003. године за набавку возила Ауди А6 по систему 'старо за ново' (по овој набавци констатоване су неправилности у Извјештају о ревизији за 2003. годину, веза: Извјештај о ревизији Предсједништва БиХ за 2003. годину, страна 13.) Секретаријат је још у јулу 2004. године покренуо активности према Министарству финансија и трезора за одобравање овог плаћања, које је у почетку оспоравано, а касније одобрено;



- Друго повлачење средстава текућих резерви Савјет министара је одобрио у **децембру 2004.** године у износу од 33.900 КМ (20.783 КМ односи се на резиденцију Конак, а 13.117 КМ на Предсједништво). Средства су обезбјеђена из средстава резервисаних за старе обавезе за плаћање неевидентираних и неплаћених фактура из 2003. године. У образложењу је наведено да су фактуре идентификоване на основу опомена добављача, задржавања рачуна у кабинетима ради овјеравања или грешака у одлагању документације;
- Трећи захтјев за промјену структуре буџета Секретаријат је упутио у **јануару 2005.** године из истих разлога као први и други захтјев. Захтијевана је и одобрена промјена свих категорија расхода у износу од 127.837 КМ, што уствари указује на усклађивање коначних ставки извршења буџета са планираним категоријама расхода;
- Треће повлачење средстава текућих резерви Савјет министара је одобрио у **фебруару 2005.** године у износу од 112.118 КМ. Средства су одобрена за покриће расхода Канцеларије бошњачког официра за везу у Хагу са позиције 'уравнотежење обима и структуре расхода буџетских корисника изнад планираног оквира'. У образложењу је наведено да су досадашња средства недовољна за несметано функционисање Канцеларије. Министарство финансија и трезора није дало одобрење на други захтјев Канцеларије бошњачког официра за везу у Хагу којим су тражена средства у износу од 113.594 КМ намијењена за уплату обавеза по основу пореза и доприноса запослених из 2002. и 2003. године и поврат позајмице између Канцеларија из 2003. године.

Преглед промјена буџета Предсједништва за 2004. годину у односу на промјене структуре буџета и повећања буџета по основу одобрених средстава из текућих буџетских резерви приказујемо у наредној табели:

ПРЕГЛЕД ПРОМЈЕНА БУЏЕТА ЗА 2004. ГОДИНУ

Табела бр. 1.

Износи у КМ

Ред бр.	Врста расхода	Тражени буџет за 2004.	Одобрени буџет за 2004.	Промијена структуре буџета 1.	Промијена структуре буџета 2.	Промијена структуре буџета 3.	Одобрене текуће резерве буџета 1	Одобрене текуће резерве буџета 2	Одобрене текуће резерве буџета 3	Укупно буџет за 2004. 4+5+6+7+8+9+10
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
I	Текући издаци	5.228.674	4.086.826	0	0	0	0	20.783	0	4.107.609
1.	Плате запослених	2.336.305	2.140.000	0	- 300.000	- 70.000	0	0	0	1.770.000
2.	Накнаде трош. зап.	1.076.255	612.000	0	0	- 16.011	0	0	0	595.989
3.	Путни трошкови	461.500	325.000	+ 55.000	+190.000	- 3.000	0	0	0	567.000
4.	Издаци за енергију	104.000	85.000	- 5.000	0	- 10.000	0	1.198	0	71.198
5.	Издаци за ком. усл.	338.000	250.000	- 30.000	+ 25.000	+ 50.000	0	2.385	0	297.385
6.	Набавка материјала	65.000	50.000	- 5.000	0	+ 1.000	0	802	0	46.802
7.	Издаци прев. и гор.	175.500	150.000	0	+ 20.000	+ 16.500	0	7.606	0	194.106
8.	Унајмљ. имов. и опр.	91.000	65.000	0	0	+ 18.000	0	0	0	83.000
9.	Издаци за тек. одрж.	234.000	150.000	- 15.000	+ 7.000	+ 19.337	0	8.765	0	170.102
10.	Издаци за осигур.	9.114	9.000	0	0	+ 23.000	0	0	0	32.000
11.	Уговорене услуге	338.000	250.826	0	+ 58.000	- 28.826	0	27	0	280.027
II	Текући грантови	225.000	0	0	0	0	0	0	0	0
III	Капитални издаци	532.000	0	0	0	0	70.000	0	0	70.000
1.	Набавка грађевина	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2.	Набавка опреме	532.000	0	0	0	0	70.000	0	0	70.000
3.	Наб. ост. сталн. сред.	0	0	0	0	0	0	0	0	0
IV	Прогр. пос. намј. официри за везу	2.276.240	1.628.340	0	0	0	0	13.117	112.118	1.753.575
1.	Уреди официра за везу у Хагу	2.106.240	1.563.340	0	0	0	0	0	112.118	1.675.458
2.	Резиденција Конак	135.000	30.000	0	0	0	0	13.117	0	43.117
3.	Додјела одликовања	35.000	35.000	0	0	0	0	0	0	35.000
	УКУПНО (I – IV)	8.261.914	5.715.166	0	0	0	70.000	33.900	112.118	5.931.184

Ревизија и даље сматра да постојећи систем планирања буџета Предсједништва није одговарајући и да не производи одређене ефекте који доприносе ефикасној буџетској контроли (праћењу извршења буџета по организационим јединицама и паралелног усвајање финансијског плана по организационим јединицама).

Мишљења смо да почетно, изворно планирање нацрта буџета треба да буде засновано на реалном и објективном планирању нацрта буџета по организационим јединицама (мјестима трошкова»), што би представљало и основ за постојање финансијског плана по организационим јединицама (у случају кориговања плана од стране Министарства финансија и трезора на ниже, може да се изврши процентуално смањење на свим позицијама на бази унапријед дефинисаног процентуалног учешћа). Супротно томе, Секретаријат прави пројекцију нацрта буџета на принципима апсолутне једнакости свих категорија буџета, и након одобравања буџета, пројектује финансијске планове организационих јединица који се тешко усаглашавају.

Предсједништво мора да утврди реалне годишње потребе сваке организационе јединице, а посебно сваког од кабинета, што представља основ реалног планирања. У том смислу предлажемо да Предсједништво уважи и међусобно усагласи различите потребе у појединим категоријама издатака по кабинетима како би буџет Предсједништва унапријед био реално планиран .

3.2.2. Буџетска контрола по организационим јединицама

Предсједништво прати извршење буџета према четири тзв. мјеста трошка односно организационих јединица мјесечно и квартално (Секретаријат, три кабинета и заједнички трошкови). Када се већ реализација трошкова евидентира на четири организационе јединице, наша ранија препорука била је усмјерена са циљем да се и буџет интерно усвоји (претходно усагласи) на четири организационе јединице и да се тако интерно подијељен буџета прати по организационим јединицама. У том смислу Предсједништво је прихватило нашу препоруку и направило Финансијски план по организационим јединицама који је усвојен релативно касно за буџетску 2004. годину (аугуст 2004. године). Секретаријат је тако тек од септембра 2004. године био у могућности да прати извршење буџета и сумира расположива средства до краја године по организационим јединицама.

Наше је мишљење да једном усаглашен принцип раздвајања трошкова према тзв. мјесту трошкова, односно организационим јединицама, може увијек да буде примијењен и као такав може да буде усвојен паралелно са усвајањем буџета. Међутим, Финансијски план за 2005. годину Предсједништво до завршетка ревизије није усвојило због немогућности усаглашавања поново различитих ставова у вези припадности појединих расхода одређеној организационој јединици и разлика у вези изједначавања истих трошкова и признавања и/или непризнавања различитих трошкова. Ревизија је уочила да и даље постоје различити ставови у кабинетима у погледу припадности појединих трошкова одговарајућем тзв. мјесту трошкова. Тако је и даље спорна расподјела у вези накнада запослених и закупа просторија. На тај начин се праћење извршења буџета по организационим јединицама поново појављује као проблем који се тешко рјешава и усаглашава. Такође, начин и периоди интерног извјештавања о створеним обавезама није методолошки ријешен на начин да све организационе јединице имају комплетан преглед трошкова свих организационих јединица у одговарајућем временском периоду.

Секретаријат је проблем праћења реализације буџета за 2005. годину ријешао компјутерском апликацијом која омогућава дневно, седмично и било које терминско извјештавање о извршењу буџета које се договори. Почев од 2005. године извјештавање о извршењу буџета врши се седмично, али збирно за Предсједништво у цјелини док се не усвоји финансијски план по организационим јединицама. Међутим, овакав начин извјештавања не производи одговарајуће ефекте због немогућности праћења буџета по организационим јединицама и увида у податке о расположивим средствима организационих јединица за одређени временски период током године. Ово је значајно ради транспарентности извршења буџета и колективне одговорности чланова Предсједништва. У коначном, значајно је и ради одобравања расхода у сагласности са расположивим средствима у буџету.



Препоручујемо Секретаријату да у што краћем року донесе приједлог финансијског плана по организационим јединицама који омогућава буџетску контролу према тзв. мјесту трошкова и који пружа преглед расположивих средстава буџета по организационим јединицама. Овакав начин праћења извршења буџета даје потпуније податке о тренутном извршењу буџета који доприносе рационалној потрошњи и уштедама на одређеним категоријама расхода.

Везано за систем извјештавања о извршењу буџета организационих јединица Предсједништва, препоручујемо да Секретаријат предложи методологију и временске периоде извјештавања о насталим обавезама који ће бити прихватљиви за цјелину. Једна од наших ранијих препорука садржавала је задовољавање принципа транспарентности код извјештавања и не препознајемо разлоге због којих једна организациона јединица не може да има увид у остварене расходе друге организационе јединице.

3.3. Извршење буџета

Укупно одобрени буџет Предсједништва за 2004. годину износио је **5.931.184 КМ**. Буџет је реализован за текуће издатке, капиталне издатке из текућих резерви и извршење програма посебних намјена у укупном износу од **5.700.940 КМ**, што је мање од расположивог буџета за **230.244 КМ**, или што представља **96 %** остварења буџета.

Преглед извршења буџета Предсједништва за 2004. годину приказујемо у наредној табели:

ПРЕГЛЕД ИЗВРШЕЊА БУЏЕТА ЗА 2004. ГОДИНУ

Табела бр. 2.

Износи у КМ

Ред. бр.	Врста Расхода	Буџет за 2004.год	Промена структуре Буџета (збирно)	Текуће резерве Буџета (збирно)	Укупно одобрени Буџет (3+4+5)	Извршење буџета за 2004.	Одступање (6 – 7)	Индекс (7/6)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
I	Текући издаци	4.086.826	0	20.783	4.107.609	3.982.882	124.727	97
1	Плате запослених	2.140.000	- 370.000	0	1.770.000	1.725.643	44.357	97
2	Накнаде трошкова запослених	612.000	- 16.011	0	595.989	583.248	12.741	98
3	Путни трошкови	325.000	+ 242.000	0	567.000	527.786	39.214	93
4	Издаци за енергију	85.000	- 15.000	1.198	71.198	69.466	1.732	98
5	Издаци за комуналне услуге	250.000	+ 45.000	2.385	297.385	284.659	12.726	96
6	Набавка материјала	50.000	- 4.000	802	46.802	46.786	16	99
7	Издаци за услуге превоза и горива	150.000	+ 36.500	7.606	194.106	194.045	61	99
8	Унајмљивање имовине и опреме	65.000	+ 18.000	0	83.000	82.986	14	99
9	Издаци за текуће одржавање	150.000	+ 11.337	8.765	170.102	156.850	13.252	92
10	Издаци за осигурање	9.000	+ 23.000	0	32.000	31.404	596	98
11	Уговорене услуге	250.826	+ 29.174	27	280.027	280.009	18	99
II	Текући грантови	0	0	0	0	0	0	0
III	Капитални издаци	0	0	70.000	70.000	69.572	428	99
1	Набавка грађевина	0	0	0	0	0	0	0
2	Набавка опреме	0	0	70.000	70.000	69.572	428	99
3	Набавка осталих сталн. средстава	0	0	0	0	0	0	0
IV	Програми посебне намјене	1.628.340	0	125.235	1.753.575	1.648.486	105.089	94
1.	Уреди официра за везу у Хагу	1.563.340	0	112.118	1.675.458	1.605.807	69.651	96
2.	Резиденција Конак	30.000	0	13.117	43.117	42.679	438	99
3.	Додјела одликовања	35.000	0	0	35.000	0	35.000	0
V	СВЕУКУПНО (I-IV)	5.715.166	0	216.018	5.931.184	5.700.940	230.244	96
VI	Број запослених	102	0	0	102	78	24	76

Ревизија је испитивала извршење буџета Предсједништва са становишта оперативне расположивости средстава током године и усаглашености са правилима потрошње одређених издатака, што укупно доприноси ефикасном извршењу буџета и стварању одређених уштеда у циљу рационализације потрошње.

3.3.1. Стварање обавеза увидом у расположива средства у буџету

Стварање обавеза и извршавање набавки у складу са расположивим средствима у буџету Секретаријат је начелно почео да примјењује почетком 2004. године након усвајања Правилника о материјално-финансијском пословању (члан 12). Потребе организационих јединица за набавком роба и услуга дијелом су биле извршаване путем интерних наруџбеница и увидом у расположива средства, али овај принцип није у потпуности био дефинисан и није био примјењен у свим случајевима. Такође, да је систем и био примјењен у свим случајевима, он не би пружао одговарајуће ефекте због немогућности праћења буџета по организационим јединицама током цијеле 2004. године (финансијски план је постојао само за септембар, октобар, новембар и децембар). Уочили смо да није увијек била поштована процедура овјеравања одобрене интерне наруџбенице од стране свих овлашћених лица (за одређене расходе то није било потребно), да писана образложења на одобреним интерним наруџбеницама нису стандардизована, итд. Такође, регистровали смо рачуне за које су већ створене обавезе и који нису прошли процедуру интерног одобравања. Секретаријат је у 2005. години унаприједио овај систем, али потребна су и даља унапређења. Основно је да овај систем не може ефикасно да функционише без постојања финансијског плана по организационим јединицама током цијеле године.

Секретаријат је у децембру 2004. године донио Упутство којим се прописује начин исказивања потреба организационих јединица Предсједништва (ово је урађено по препорукама претходне ревизије за 2004. годину). Мишљења смо да ово Упутство треба још прецизније уредити како би се јасно прописао ток интерне наруџбенице кроз одсјеке односно функције у Секретаријату и описане поступке (радње) које овлаштена лица предузимају. Такође, потребно је да се прецизира који расходи требају да буду обрађени интерном наруџбеницом и која лица врше њихову обраду. Потребно је да се пропишу процедуре у случају прихватања интерне наруџбенице (обавјештавање организационе јединице која је испоставила интерну наруџбу) или не прихватања интерне наруџбенице (разлози, поновни захтјев, недостајућа документација итд.). Као потврда да се извршавају само оне обавезе које су и тражене интерном наруџбом треба да постоји контрола упаривања интерних наруџбеница са екстерним наруџбеницама које се достављају као званична потврда тражених услуга добављачу.

Препоручујемо да Секретаријат у потпуности оствари контролу над стварањем обавеза прије њиховог настанка, омогући функционалну обраду интерних наруџби кроз праћење расположивих средстава у буџету и промодно извјештавање сваке организационе јединице о статусу њене обавезе у односу на одобрени буџет Предсједништва и њен припадајући дио. Ревизија скреће пажњу Секретаријату на наше раније препоруке да мора да се организује редовно извјештавање о насталим обавезама свих организационих јединица, како би рад Секретаријата и Предсједништва у цјелини био потпуно транспарентан и чиме би се остварила контрола, те подузимале превентивне мјере да се избјегне прекомјерна или ненамјенска потрошња у будућем периоду, као и друге посљедице забиљежене у ранијим извјештајима.

3.3.2. Правила потрошње за одређене издатке

Ревизија је у својим ранијим налазима предлагала доношење јединствених правила потрошње за одређене издатке (фиксних и мобилних телефони, услуга јавног информисања, поклона, репрезентације, одржавања и сервисирања службених возила, путних трошкова, трошкова горива итд.) што би допринијело рационализацији наведених трошкова и равноправном учешћу ових трошкова у кабинетима чланова Предсједништва. Правила о кориштењу фиксних и мобилних телефона, услуга јавног информисања, репрезентације и трошкова за протоколарне потребе усвојена су 01.09.2004. године. Поред тога што су ова правила усвојена релативно касно за буџетску 2004. годину, мишљења смо да ограничења ових издатака нису рационализована са становишта одговарајућих уштеда и да пружају могућност накнадног одобравања прекорачења за 'посебне потребе', што је у већини случајева и кориштено.

Препоручујемо да Секретаријат изврши измјене усвојених правила потрошње и критеријума за одређене издатке (фиксних и мобилних телефони, услуга јавног информисања, поклона и репрезентације) који ће да омогуће рационалну потрошњу без могућности покривања прекорачења дозвољених износа или да се покрије прекорачења врши на основу документоване аргументације.

Правила која регулишу трошкове одржавања службених возила и трошкове издатака за гориво постојала су и раније, али нису ријешила питање рационализације ових трошкова. Права на издавање налога за потрошњу горива и путних налога дата су организационим јединицама без прописане процедуре којом се контролише точење горива и врши правдања утрошеног горива. Такође, потребе за сервисирањем и одржавањем службених возила иницирају организационе јединице без комплетног увида у претходне услуге сервисирања. Све ове обавезе везане за службена возила стварају се и иницирају у кабинетима, тако да Секретаријат нема потпуну контролу над стварањем ових обавеза. Послови Секретаријата односно Одјелења за логистику у овом случају сведени су на евидентирање потрошње горива и трошкова одржавања службених возила, што не пружа одговарајућу корист која омогућава рационалну употребу ових издатака.

Мишљења смо да ове обавезе које су везане за службена возила и које се стварају у кабинетима (и Секретаријату), треба да се ставе под контролу и надзор Секретаријата односно Одјелења за логистику. Такође, сматрамо да број укупних возила у Предсједништву (36 возила) треба свести на функционалан ниво.

∴

Слабости система интерних контрола Предсједништва описане у поглављу 3. идентификовали смо као основне узроке одређених неправилности забиљежених у финансијском пословању Предсједништва током 2004. године. Наредна поглавља Извјештаја дају преглед посљедица описаних слабости у систему интерних контрола.



4. Налази и препоруке

4.1. Расходи

Ревизија је прегледала расходе Председништва који су извршени у 2004. години и констатовала одређене неправилности. Ради потпунијег прегледа извршења буџета, у наредној табели приказујемо остварене расходе Председништва за 2004. годину по организационим јединицама односно 'мјестима трошкова':

ПРЕГЛЕД ИЗВРШЕЊА БУЏЕТА ПО ОРГАНИЗАЦИОНИМ ЈЕДИНИЦАМА ПРЕДСЈЕДНИШТВА ЗА 2004. ГОДИНУ

Табела бр. 3.

Износи у КМ

Ред. број	Врста расхода	Заједнички трошкови Председниш.	Секретаријат Председниш.	Кабинет бошњачког члана Председниш.	Кабинет хрватског члана Председниш.	Кабинет члана Пред. из Републике Српске	Укупни трошкови Председништва
1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Плате запослених	1.725.643	0	0	0	0	1.725.643
2.	Накнаде трошкова запослених	8.124	210.205	89.720	125.639	149.560	583.248
2.1.	Накн. трош. превоза на посао и са посла	0	22.742	3.696	2.002	5.798	34.238
2.2.	Накн. по осн. употр. вл. возила у сл. свр.	0	0	0	0	0	0
2.3.	Накн. трош. смјештаја функционера	0	3.600	0	4.000	8.900	16.500
2.4.	Накнаде за одвојен живот	0	4.400	0	25.066	13.200	42.666
2.5.	Накнаде за топли оброк	0	73.976	16.280	17.256	21.272	128.784
2.6.	Регрес за годишњи одмор	0	35.485	9.613	10.303	13.680	69.081
2.7.	Накнада отпремнине	6.048	5.442	0	0	0	11.490
2.8.	Помоћ у случају смрти и теже инвалидн.	0	4.083	785	0	0	4.868
2.9.	Накнада за боловање преко 42 дана	0	0	0	0	0	0
2.10.	Накнада за приврем. и поврем. послове	1.000	31.640	41.041	43.570	45.782	163.033
2.11.	Порези на накнаде	1.076	14.680	18.305	23.442	13.285	70.788
2.12.	Доприноси на накнаде	0	14.157	0	0	27.643	41.800
3.	Путни трошкови	240.179	37.869	102.441	72.993	74.304	527.786
4.	Издаци за енергију	69.466	0	0	0	0	69.466
5.	Издаци за комуналне услуге	19.273	64.480	69.169	66.663	65.074	284.659
5.1.	Трошкови телефона	1.788	64.480	69.169	66.663	65.074	267.174
5.2.	Остале комуналне услуге	17.485	0	0	0	0	17.485
6.	Набавка материјала	7.969	18.448	8.381	8.819	3.169	46.786
6.1.	Канцеларијски материјал	1.361	18.097	4.554	7.629	1.717	33.358
6.2.	Остали материјал	6.608	351	3.827	1.190	1.452	13.428
7.	Издаци за услуге превоза и горива	3.418	22.347	26.135	58.736	83.409	194.045
7.1.	Гориво	336	19.685	25.065	57.644	78.864	181.594
7.2.	Остали издаци	3.082	2.662	1.070	1.092	4.545	12.451
8.	Трошкови закупа	82.986	0	0	0	0	82.986
8.1.	Трошкови закупа просторија	77.574	0	0	0	0	77.574
8.2.	Трошкови закупа опреме	5.412	0	0	0	0	5.412
9.	Издаци за текуће одржавање	3.921	26.667	31.378	42.074	52.810	156.850
9.1.	Материјал и услуге за оправке возила	32	19.805	29.350	40.616	52.191	141.994
9.2.	Остало	3.889	6.862	2.028	1.458	619	14.856
10.	Издаци за осигурање	31.404	0	0	0	0	31.404
11.	УГОВОРЕНЕ УСЛУГЕ	57.312	43.974	61.591	71.134	45.998	280.009
11.1.	Услуге штампања	4.706	1.282	2.610	6.169	1.363	16.130
11.2.	Услуге информисања	2.537	14.326	9.832	12.407	9.204	48.306
11.3.	Услуге репрезентације	34.224	16.856	45.834	47.775	32.851	177.540
11.4.	Услуге стручног образовања	2.697	8.193	2.220	2.650	0	15.760
11.5.	Стручне и професионалне услуге	0	885	0	0	0	885
11.6.	Медицинске услуге	0	0	0	0	0	0
11.7.	Остале непоменуте услуге и издаци	13.148	2.432	1.095	2.133	2.580	21.388
12.	КАПИТАЛНИ ИЗДАЦИ	69.572	0	0	0	0	69.572
	УКУПНО	2.319.267	423.990	388.815	446.058	474.324	4.052.454

- Накнаде трошкова смјештаја (16.500 KM) исплаћују се на текуће рачуне запослених у складу са овјереним уговорима о закупу. Препоручујемо да се исплате извршавају на рачуне закуподавца ради вјеродостојности доказа да се средства стварно користе за ове намјене. Такође, обрачун пореских обавеза по овом основу за резиденте Федерације БиХ није вршен, што у наредном периоду треба исправити;
- Код трошкова закупа уочили смо у једном случају да се исплата врши на рачун закуподавца који је физичко лице у складу са уговором, али без напомене ко користи предметни стан што треба навести (у овом случају закључени уговор дерогира одредбе закона о порезима с обзиром да је у уговору наведено да закуподавац сноси порез на закуп, а по закону обавезник је правно лице). Такође, је потребно да се прецизније формулишу критеријуми у вези висине уговора за закупе станова и услова које такви објекти требају испуњавати;
- На исплаћене накнаде за одвојени живот (29.466 KM) за запослене из Федерације БиХ нису обрачунати и уплаћени порези на више исплаћену разлику према пореским прописима ентитета. Сугеришемо исправку ових обрачуна;
- Приликом прегледа обрачуна и исплате накнада за топли оброк (128.784 KM) уочено је да се није водила тачна евиденција присуствовања на послу у организационим јединицама за дане проведене на службеном путу за које је наплаћена и дневница. Потребна је контрола упаривања присуствовања на послу са обрачуном накнада;
- Стварање обавеза без претходног одобравања набавки у Секретаријату увидом у расположива средства у буџету било је дијелом присутно и у 2004. години због неконзистентног приступа рјешавања ових обавеза (немогућности увида у финансијски план по организационим јединицама током године и неријешених питања расподјеле дужности и одговорности у Предсједништву). Поједине обавезе нису биле унијете у систем за плаћање а друге су плаћене и поред кршења прописаних процедура. Од Секретаријата смо добили списак ових обавеза (13.050 KM), али због неријешеног система праћења ових обавеза и немогућности прегледа свих рачуна, нисмо сигурни да су ово и укупне обавезе које су на овај начин остварене. Због овога је значајно да се ријеше појединачне одговорности када се стварају обавезе прије њиховог коначног одобравања;
- Трошкови фиксних и мобилних телефона (267.631 KM) нису били на одговарајући начин контролисани током године због релативно касног усвајања правила потрошње. Када су правила и усвојена (01.09.2004. године), она у принципу нису била поштована (осим у Секретаријату). Пракса је била да кабинети доносе одлуке о правдању прекорачења у односу на дозвољени (прописани) износ. Препоручујемо да се у случајевима оправданог прекорачења ови износи правдају само на основу одобрене и образложене документације;
- Процедуре набавки канцеларијског материјала (33.357 KM) нису биле поштоване, с обзиром да су ове набавке већином извршаване путем фирме Графотисак Груде које нема на списку најповољнијих добављача изабраних од стране Службе заједничких послова;
- Процедуре за услуге регистрације службених возила и осигурања возила (9.225 KM) нису биле поштоване с обзиром да се регистрација возила вршила путем фирми Макс Мобил и Крајина Копаноник које нису биле изабране од стране Службе заједничких послова као најповољнији добављачи;
- Укупни трошкови горива за службена возила износили су 181.594 KM или прерачунато по просјечној цијени 1 литра горива=1,60 KM, што износи око 113.496 литара. Одјелење за логистику у Секретаријату евидентира укупну набавку горива, и то само горива који се плаћа безготовински.

Према евиденцијама Одјелења, укупна потрошња горива износила је 101.958 литара (Секретаријат 10.801 л, Кабинет бошњачког члана Предсједништва 14.468 л, Кабинет хрватског члана Предсједништва 32.088 л, и Кабинет члана Предсједништва из Републике Српске 44.601 л). Разлика око 11.538 литара утрошена је правдањем појединачних рачуна за гориво кроз благајну. Овако високи трошкови горива резултат су великог броја возила у Предсједништву (36 возила на 67 запослених са разликама у броју возила по организационим јединицама), као и стварања ових обавеза у кабинетима без прописане процедуре контроле утрошка горива. Ревизија је у својим ранијим налазима истицала потребу централизације издавања путних налога и налога за точење горива, као и централизацију и стављање под контролу Секретаријата укупног возног парка Предсједништва (изузев чланова Предсједништва). Ово становиште ревизија и даље заступа, и поред неслагања са овим приједлогом у кабинетима. Једино централизовани систем контроле утрошка горива заједно са свођењем возног парка на рационалне оквире и функционални ниво, може допринијети и рационализацији наведених трошкова;

- Укупни трошкови материјала и услуга за одржавање службених возила износили су 141.994 КМ. Трошкови су резултат великог броја возила и стварања односно иницирања ових трошкова у кабинетима, без потпуне контроле и увида у раније извршене сервисе службених возила. Као посљедица тога и ове године се код набавке гума за возила није вршило обједињавање потреба и избор најповољнијег добављача с обзиром да је дио набавки извршен од фирме Јелић ауто, која није била изабрана од стране Службе заједничких послова. Такође, уочили смо да се на основу захтјева за сервис возила вршила и уградња или набавка дијелова који нису тражени у наруџби или нису били потребни (уградња мултилока, набавка CD плејера, замјена фарова итд).
- Услуге информисања (48.790 КМ) односе се на набавку дневне и периодичне штампе, а услуге репрезентације (180.778 КМ) односе се на услуге репрезентације у згради Предсједништва и ван службених просторија, набавке поклона итд. Мишљења смо да се и ови трошкови могу да рационализују измјенама и прилагођавањима постојећих правила потрошње.
- Уочили смо доста велики промет благајне (609.329 КМ) путем које су вршене исплате путних трошкова, трошкова за гориво, репрезентацију, оправку и одржавање возила, исплате за издатке мобилних телефона итд. Правилником су ограничене исплате по појединим рачунима који не могу да буду већи од 100 КМ (осим због хитности извршења набавки). Ова ограничења нису била увијек поштована, а у случају изузетака недостају образложења 'хитности' набавки. Такође, већина исплата није усаглашена са финансијским планом по организационим јединицама и расположивим средствима у буџету. Појединачне исплате рачуна за гориво вршене су и из благајне (иако су ове трошкови извршавани и путем налога за точење горива који су плаћени путем рачуна). Мишљења смо да због слабе контроле ових трошкова треба елиминисати оне исплате из благајне које могу да буду реализоване путем рачуна (гориво, репрезентација, оправка и одржавање возила) како би се смањиле операције готовим новцем;
- Регистровали смо исплате из благајне за трошкове из 2003. године који су теретили средства буџета за 2004. годину (2.309 КМ). Такође, у Секретаријату су накнадно идентификоване нове обавезе из 2003. године које нису биле унесене у систем и плаћене у 2003. години (33.900 КМ) и за које су од стране Министарства финансија и трезора одобрена средства текућих резерви. Све наведено посљедица је недовољно ефикасних контрола и непровођења поступка усаглашавања обавеза са добављачима;
- Према препорукама претходне ревизије набавка звучне и свјетлосне сигнализације за возила прекњижена је на стална средства – опрему (12.988 КМ), која је претходно била приказана на трошковима. Иако су средства на овај начин правилно евидентирана и овим обезбјеђена њихова заштита будућим пописом средстава, пропуштене су претходне радње којима је требало да буде тражено одобрење од Министарства финансија и трезора за капитална улагања из текућих буџетских резерви за набавку наведене опреме. Узрок ове неправилности су пропуштене радње у класификовању ове набавке у основна средства;

4.2. Стална средства

Контролом пописа средстава и извора средстава констатоване су мање неправилности које треба исправити. Уочили смо следеће:

- Пописне листе нису биле потписане од стране пописне комисије током извршења ревизије. Накнадно су са примједбама на извјештај о ревизији достављене потписане пописне листе;
- Обрачун амортизације за моторно возило Ауди А6 није тачно извршен (мање обрачуната амортизација за 2.661 КМ);
- За отуђено возило у мају 2004. године обрачуната је амортизација за цијелу 2004. годину. Возило није било раније искњижено из пословних књига када је било и отуђено (мај 2004. године), већ на крају године на основу вјеродостојне документације. Искњижавањем возила по попису правилно је усклађено стварно стање средстава са стањем у пословним књигама, али је извршено погрешно вредновање возила тиме што је обрачун амортизације и даље настављен до краја године.

4.3. Програми посебне намјене (официри за везу у Хагу)

Програми посебне намјене планирани су у оквиру Предсједништва са намјеном финансирања три канцеларије официра за везу при Међународним судом правде у Хагу. Буџет за све три канцеларије планиран је у једнаком износу (1.563.340 КМ), а интерно, средства су подијељена на начин да је свакој канцеларији припала по једна трећина средстава (521.113 КМ). Официри за везу самостално располажу средствима из буџета и они су наредбодавци за кориштење средстава. Оперативни посао у вези преноса средстава на рачун домицилне банке у Хагу врши се у Секретаријату Предсједништва.

Ревизија је констатовала да раздвајање обавеза и одговорности између Предсједништва (Секретаријат и кабинети) и канцеларија официра за везу у Хагу везано за контролу извршења буџета и извјештавања о расходима канцеларија није на одговарајући начин дефинисано. Уочили смо да приликом извршења буџета канцеларија не постоји особа задужена за контролу исправности документације и да не постоји прописана методологија извјештавања о извршеним расходима канцеларија, посебно дијела који је утрошен за 'посебне намјене'. Проблем у вези овога може да представља и то што рачуноводствено евидентирање пословања све три канцеларије извршавају особе које су ангажоване као спољни сарадници по уговору о привременим и повременим пословима.

Препоручујемо да Предсједништво установи тачно разграничење обавеза и одговорности између Секретаријата и кабинета са једне стране и канцеларија официра за везу у Хагу са друге стране у вези финансијског пословања канцеларија. Ово се односи на дефинисање контрола извршења буџета канцеларија и извјештавање о расходима канцеларија, посебно средстава 'посебних намјена'.



У наставку дајемо преглед појединачног извршења канцеларија у Хагу, са налазима и препорукама ревизије:

4.3.1. Канцеларија бошњачког официра за везу у Хагу (Канцеларија бр. 1.)

Врста расхода	Буџет 2004	Текуће резерве	Укупно одобрени буџет	Извршење буџета	индекс
Текући издаци	521.113	112.118	633.231	633.231	100
Кап. издати	0	0	0	0	0
Укупно буџет	521.113	112.118	633.231	633.231	100
Број запослених	4			4	100

Савјет министара је својом одлуком бр. 10/05 од 01.02.2005. године одобрио средства из текућих резерви буџета за 2004. годину Канцеларији у износу од 112.118 КМ. Наведена средства намијењена су за 'уравнотежење обима и структуре расхода изнад планираних оквира'. Ради се уствари о покрићу расхода Канцеларије који нису могли да буду реализовани из одобреног буџета, односно буџета који се равномјерно расподељује између три канцеларије.

- Пословање Канцеларије и ранијих година захтијевало је већи износ средстава од одобреног буџета који се равномјерно распоређује на три канцеларије. Не улазећи у стварне потребе Канцеларије, мишљења смо да буџет Канцеларије није објективно планиран према стварним потребама. Као резултат тога, Канцеларија бр. 1. и ове године, као и претходних година, нема вишка неутрошених средстава. Супротно томе, Канцеларија има веће обавезе од расположивих средстава са 31.12.2004. године, тако да ће проблем у вези извршења буџета бити изражен и 2005. године (средства 120.525 КМ, обавезе 266.637 КМ, разлика 146.112 КМ);
- Попис средстава и обавеза Канцеларије није извршен на прописан начин. Комисија није извршила попис обавеза и потраживања Канцеларије. У пописним листама није извршено упоређивање стварног стања са стањем у пословним књигама;
- Рачуни приложени уз документацију која је достављена Предсједништву нису оригинални и овјерени, а поједини рачуни немају датум издавања, тако да не може да се утврди на који се период односе;
- Није извршено ревидирање закупа пословног простора у Хагу за који се издвајају значајна средства буџета. Овај проблем ревизија истиче од 2002. године, али по овом питању није ништа предузето.

Препоручујемо да се сачини реалан план потреба Канцеларије који у крајњем може да резултира и неуједначеним износом средстава између три канцеларије. Такође, потребно је претходно да се претходно изврши дефинисање обавеза и одговорности у Предсједништву у односу на контролу буџета Канцеларије, ревидирање трошкова закупа пословног простора и сређивање пословне документације (достављања оригиналне документације на књижење).

**4.3.2. Канцеларија српског официра за везу у Хагу (Канцеларија бр. 2.)**

Врста расхода	Буџет 2004	Текуће резерве	Укупно одобрени буџет	Извршење буџета	индекс
Текући издаци	521.113	0	521.113	451.800	87
Кап. издати	0	0	0	0	0
Укупно буџет	521.113	0	521.113	451.800	87
Број запослених	4			3	75

- Пословање Канцеларије је и ранијих година захтијевало мањи износ средстава од одобреног буџета који се равномјерно распоређује на три канцеларије. Не улазећи у стварне потребе Канцеларије, мишљења смо да буџет Канцеларије није објективно планиран према стварним потребама. Као резултат тога, Канцеларија бр. 2. и ове године, као и претходних година, има вишак неутрошених средстава. Према пословним књигама, Канцеларија има мање обавезе од расположивих средстава са 31.12.2004. године (средства 231.381 КМ, обавезе 63.467 КМ, разлика 167.914 КМ), тако да за износ разлике треба да се изврши поврат неутрошених средстава за 2004. годину на рачун буџета;
- Попис средстава и обавеза Канцеларије није извршен на прописан начин. Комисија није извршила попис обавеза и потраживања Канцеларије. У приложеној документацији не постоји Записник о извршеном попису;
- Поједини рачуни за гориво приложени уз документацију која је достављена Предсједништву немају број и датум издавања, тако да не може да се утврди на који период се односе;
- Утрошена средства за посебне намјене у износу од 17.779 КМ немају приложену документацију којом се иста правдају, тако да нисмо могли да се увјеримо у оправданост овако кориштених средстава. Средства су подигнута са рачуна у Хагу на основу сагласности из Кабинета члана Предсједништва из Републике Српске. У одлуци о сагласности наведено је да официр за везу у Хагу има обавезу да извјести о утрошеним средствима Кабинета, што није учињено.

Препоручујемо да се сачини реалан план потреба Канцеларије који у крајњем може да резултира и неуједначеним износом средстава између три канцеларије. Такође, потребно је да се изврши дефинисање обавеза и одговорности у Предсједништву у односу на контролу буџета Канцеларије, извјештавање о утрошеним средствима посебних намјена и сређивање пословне документације.

4.3.3. Канцеларија хрватског официра за везу у Хагу (Канцеларија бр. 3.)

Врста расхода	Буџет 2004	Текуће резерве	Укупно одобрени буџет	Извршење буџета	индекс
Текући издаци	521.113	0	521.113	466.435	89
Кап. издати	0	0	0	54.341*	0
Укупно буџет	521.113	0	521.113	520.776	99
Број запослених	4			4	100

* За капиталне издатке из буџета створена је обавеза у 2003. години која се односи на набављено возило Passat (51.333 KM) које је коментарисано у Извјештају о ревизији Предсједништва за 2003. годину. Остатак у износу од 3.008 KM утрошен је за набавку опреме у 2004. години.

- Извршење буџета Канцеларије не представља истинит приказ пословања из разлога што је износ од 25.309 KM (закуп за Резиденцију у Хагу и пословног простора у Витезу) сторниран са трошкова Канцеларије и пренесен на издвојена новчана средства и акредитиве. На тај начин су умањени трошкови Канцеларије ради могућег прекорачења буџета. Да је износ правилно приказан на трошковима, извршење буџета требало је да износи 546.085 KM, што би представљало прекорачење буџета за 24.972 KM. По том основу, годишњи рачуни Канцеларије не представљају тачан и истинит приказ пословања током године и стања на крају године;
- Пословање Канцеларије је и ранијих година захтијевало мањи износ средстава од одобреног буџета који се равномјерно распоређује на три канцеларије. Не улазећи у стварне потребе Канцеларије, мишљења смо да буџет Канцеларије није објективно планиран према стварним потребама. Као резултат тога, Канцеларија бр. 3. и ове године, као и претходних година, има вишак неутрошених средстава. Према пословним књигама, Канцеларија има мање обавезе од расположивих средстава са 31.12.2004. године (средства 57.600 KM, обавезе 9.779 KM, разлика 47.821 KM), тако да за износ разлике треба да изврши поврат неутрошених средстава за 2004. годину на рачун буџета. Канцеларија има обавезу поврата и вишка неутрошених средстава из 2003. године у износу од 47.268 KM, тако да укупна обавеза поврата средстава износи 95.089 KM);
- Попис средстава и обавеза Канцеларије није извршен на прописан начин. Комисија није извршила попис обавеза и потраживања Канцеларије. Записник о извршеном попису не постоји у приложеној документацији;
- Утрошена средства за посебне намјене у износу од 20.536 KM немају приложену документацију којом се иста правдају, тако да нисмо могли да се увјеримо у оправданост овако кориштених средстава. Средства су подигнута са рачуна у Хагу на основу сагласности члана Предсједништва.

Препоручујемо да се сачини реалан план потреба Канцеларије који у крајњем може да резултира и неуједначеним износом средстава између три канцеларије. Такође је потребно да се изврши дефинисање обавеза и одговорности у Предсједништву у односу на контролу буџета Канцеларије, извјештавање о утрошеним средствима посебних намјена и сређивање пословне документације.

4.4. Информациони систем Предсједништва

Руководство Предсједништва извршило је задужење за управљање и развој информационог система пријемом у радни однос стручног сарадника за информатичке послове. Остале препоруке из претходне ревизије, а које се тичу информационог система нису реализоване. Предсједништво и даље има неорганизован информациони систем, капацитети компјутера се у већини случајева не користе на адекватан начин, нема међусобног дијелења информационих ресурса нити организованог управљања подацима. Конекције на Интернет су појединачне без адекватне заштите, резервне копије података не постоје. Такође, у употреби је нелиценциран софтвер чиме се крши закон о ауторским правима произвођача.

Препоручујемо да Секретаријат изврши анализу потреба, те установи тренутне и будуће потребе на основу које би руководство требало да креира стратегију развоја информационог система која би одговарала свим специфичностима институције. У стратегији развоја треба да се дефинише који информациони подсистеми могу највише допринијети повећању ефикасности у раду, и у складу с тим, да се дефинише приједлог приоритета реализације.

На основу дефинисане стратегије потребно је да се дефинишу информатички пројекти који треба да обухвате начин повезивања рачунара у локалну мрежу, креирање апликативних софтвера и база података које пружају подршку основним пословним процесима Предсједништва. Потребно је да се дефинише систем ауторизације приступа ресурсима информационог система са корисницима категорисаним по различитим правима приступа појединим групама података. Након успоставе информационог система руководство Предсједништва треба да креира процедуре и интерне акте који дефинишу правила употребе система у пословне сврхе.

4. КОРЕСПОНДЕНЦИЈА СА КЛИЈЕНТОМ

Предсједништву је дана 14.06.2005. године уручен Нацрт извјештаја о извршеној ревизији за 2004. годину на разматрање и достављање евентуалних коментара и примједби на налазе ревизије.

Предсједништво је у остављеном року доставило примједбе на Извјештај о ревизији. Одређени број интервенција у тексту је уважен на мјестима гдје се тиме побољшава разумијевање наших налаза или препорука. Остатак примједби Предсједништва које нису уважене разумјели смо као додатно образложење постојећих налаза. Ипак, Канцеларија за ревизију сматра да је одговор Предсједништва допринио бољем схватању текста Извјештаја и да је директно унапредио квалитет његовог садржаја.

5. Резиме

Током обављања ревизије Предсједништва за 2004. годину ревизија је констатовала одређени напредак у финансијском пословању. Међутим, ревизија је и даље уочила одређене недостатке система интерних контрола који може да буде значајан узрок одређених неправилности. Првенствено, ово се односи на неријешена питања расподјеле дужности и одговорности за финансијско пословање Предсједништва између Секретаријата и кабинета у дијелу који се односи на руковођење финансијским операцијама (и у односу на канцеларије официра за везу у Хагу). Такође су присутни и проблеми код планирања средстава у складу са реалним потребама организационих јединица, буџетске контроле по организационим јединицама, стварања обавеза у складу са расположивим средствима у буџету и постојећим правилима потрошње. Под контролом Секретаријата и даље нису стварања свих обавеза, тако да Секретаријат нема потпуну контролу над обавезама које су везане за гориво, путне налоге и одржавање службених возила

Ови недостаци система интерних контрола представљају и узроке појединих неправилности у финансијском пословању Предсједништва који су описани у претходним поглављима. Почетком 2005. године забиљежили смо назнаке даљих унапређења финансијског пословања која могу да се остваре имплементацијом препорука из овог Извјештаја.



ГЕНЕРАЛНИ РЕВИЗОР

Миленко Шего

ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА

Драган Кулина