



**URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ 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 БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ
ЗА 2005. ГОДИНУ**

Сарајево, мај 2006.

С А Д Р Ж А Ј

I	МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА	3
II	ИЗВЈЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ	4
1.	Увод	4
2.	Осврт на налазе и препоруке ревизије за 2004. годину	4
3.	Налази ревизије и препоруке за 2005. годину	5
3.1.	Систем интерних контрола	5
3.2.	Управљање и руковођење	7
3.3.	Процедуре набавки у току 2005. године	8
3.4.	Извршење буџета	9
3.5.	Програм обиљежавања 10. година мировног споразума - Дејтон	12
3.6.	Програм посебних намјена – канцеларије официра за везу пред Међународним судом за бившу Југославију у Хагу	13
4.	Кореспонденција	18
5.	Резиме	18

Прилог: Табела извршења буџета од 01.01. до 31.12.2005. године

I МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА

Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Канцеларија за ревизију) извршила је ревизију финансијских извјештаја на дан 31.12.2005. године у Предсједништву Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Предсједништво).

Руководство Предсједништава је одговорно 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.

Законска основа ревизије садржана је у Закону о ревизији институција Босне и Херцеговине ("Службени гласник БиХ", број 12/06). Ревизију смо обавили у складу са ревизионим стандардима Међународне организације врховних ревизионих институција - INTOSAI ("Службени гласник БиХ", број 15/01). Ови стандарди захтијевају да ревизију планирамо и извршимо на начин који нам омогућава да се у разумној мјери увјеримо да ли су финансијски извјештаји састављени у складу са важећом законском регулативом и примјењивим рачуноводственим стандардима и да ли представљају тачан и истинит приказ пословања. Ревизија оцјењује и поузданост система интерних контрола којима се обезбјеђује примјена закона и прописа, заштита имовине, поуздано извјештавање и ефикасно пословање.

Ревизија је, на основу узорака, испитивала значајне трансакције које потврђују износе у финансијским извјештајима, оцјену рачуноводствених принципа 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 разумну основу за изражавање нашег мишљења.

Према нашем мишљењу, финансијски извјештаји Предсједништава за 2005. годину реално и објективно приказују финансијско стање Предсједништва у свим значајнијим аспектима на дан 31. децембра 2005. године, осим за квалификације ефеката која на финансијске извјештаје имају следеће ставке:

- ***Слабости и недостаци у процесу управљања и руковођења који су презентовани у поглављу 3.2. овог извјештаја;***
- ***Недостаци у вези примјене Закона о јавним набавкама (тачка 3.3.)***
- ***Слабости и недостаци у процесу извршењу буџета тј. трошењу буџетских средстава (тачка 3.4.)***
- **Реализација Програма посебних намјена – канцеларије официра за везу пред Међународним судом за бившу Југославију у Хагу.**

II ИЗВЈЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ

1. Увод

Предсједништво функционише у складу са Уставом БиХ, Општим оквирним споразумом за мир у БиХ и његовим Анексом, Пословником о раду Предсједништва и законима БиХ. Према Уставу БиХ Предсједништво је надлежно за:

- вођење спољне политике;
- именовање амбасадора и других међународних представника БиХ;
- представљање БиХ у међународним организацијама и институцијама и тражење чланства у оним међународним организацијама и институцијама у којим БиХ није члан;
- преговарање о закључивању међународних уговора, отказивање и ратификовање уговора уз сагласност Парламентарне скупштине БиХ;
- предлагање годишњег буџета Парламентарној скупштини по препоруци Савјета министара;
- и вршења других функција у складу са Уставом БиХ, законима и прописима БиХ.

Послови Предсједништва се обављају у три кабинета чланова Предсједништва и Секретаријату Предсједништва. Буџет Предсједништва обухвата и три каанцеларије официра за везу у Хагу.

Чланови Предсједништва руководе Предсједништом, а на функцији председавајућег Предсједништва се ротирају сваких осам мјесеци.

Секретаријат је основан како би се обезбиједила стручна, административна и техничка подршка члановима Предсједништва током вршења њихових дужности. Кабинет сваког од чланова Предсједништва обезбјеђује политичку подршку чланова Предсједништва у вршењу његових овлашћења. Шеф Кабинета задужен је за управљање Кабинетом и за свој рад одговара члану Предсједништва.

2. Осврт на налазе и препоруке Извјештаја о ревизији за 2004. годину

Анализом Извјештаја о ревизији за 2004. годину утврдили смо које су препоруке и сугестије испоштоване, а које не, те које су препоруке које се тренутно реализују.

Реализоване препоруке:

- Сачињавају се финансијски планови по организационим јединицама, као и само праћење извршења буџета како по организационим јединицама тако и на нивоу Предсједништва;

Активности које су у току:

- Крајем године су започете одређене активности на доградњи система интерних контрола којим се регулише буџетска потрошња.

Активности које нису реализоване:

- Није у потпуности дефинисана одговорност за цјелокупно материјално-финансијско пословање са јасним раздвајањем дужности и одговорности између Секретаријата и кабинета у вези руковођења финансијским операцијама;
- Финансијски план није донешен благовремено;
- Секретаријат још увијек није у потпуности остварио контролу над стварањем обавеза прије настанка (мада су видљива одређена побољшања);
- Нису предузете активности на креирању нових правила и процедура или доградњи постојећих у вези потрошње за значајније категорије трошкова у току 2005. године, а нису поштована нити постојећа интерна правила и прописи;
- Кроз благајну се врше исплате трошкова горива, као и других мањих трошкова који прелазе износ од 200 КМ;
- Нису јасно и прецизно дефинисана правила и процедуре за пословање официра за везу у Хагу, те постоје бројне нејасноће и недефинисаност у самом пословању.

3. Налази ревизије и препоруке за 2005. годину

3.1. Систем интерних контрола

Ревизија је извршила испитивање система интерних контрола, административних и рачуноводствених процедура и квалитета финансијског управљања у Предсједништву. Циљ ових испитивања је био да се увјеримо у којој су мјери остварени оперативни циљеви и колико су поуздани подаци на којима се базирају финансијски извјештаји, те да ли је финансијско управљање у складу са постојећим прописима.

Министарство финансија и трезора доставило је свим корисницима буџета Практични водич за ефикасну интерну контролу у институцијама Босне и Херцеговине¹ који садржава смјернице у вези израде Правилника о интерним контролама. Водич је у оквиру Акционог плана усвојио Савјет министара и заснива се на у свијету широко прихваћеном моделу система интерних контрола од пет компоненти:

- контролног окружења,
- процјене ризика,
- контролних активности,
- информација и комуникација,
- мониторинг.

По мишљењу ревизије, Предсједништво до сада није предузело цјеловите активности на изградњи оваквог модела интерних контрола који би се заснивао на споменутим принципима. Највећа одговорност за успостављање система интерних контрола везана је за руководство Предсједништва². Од успостављања ефикасаног и ефективног система интерних контрола на основу споменутих компоненти највише ће користи имати

¹ Погледати Инструкцију за развој и одржавање система интерних контрола од 08.03.2005. године, акт број 01-02-839/05 који је сачинило Министарство финансија и трезора и Акциони план за успостављање система интерних контрола у институцијама БиХ који је предложила радна група за израду и провођење Акционог плана за јачање интерних контрола, коју је именовао Савјет министара Одлуком број 277/04 од 16.12.2004.

² Ревизија под руководством Предсједништва подразумјева одговорна лица Секретаријата и одговорна лица у кабинетима Предсједништва.

руководство Предсједништва, јер ће такав систем обезбиједити (у разумном увјерењу) законитост пословања у свим сегментима, као и спријечити могуће пропусте, неправилности и евентуалне злоупотребе јавних средстава. Током ревизије за 2005. годину смо уочили како систем интерних контрола није био у потпуности задовољавајући, посебно дио који регулише подручје процеса набавки, употребе и одржавања службених аутомобила, евиденције путних налога, правдање аконтација, употребе телефона итд., те да се нису досљедно и у свим случајевима поштовала ни постојећа правила и процедуре. Постојећа правила и процедуре којима се регулише пословање су недограђена, те отежавају руководству Предсједништва превентивно дјеловање и спречавање могућих неправилности. Сматрамо како би писане процедуре које регулишу свакодневне поступке у сваком процесу Предсједништва и којима се одређује контролна функција над појединачним поступцима требале да изграђују систем на који руководство Предсједништва може да се ослони и у које може да се поузда при доношењу одлука. Такође, морамо да напоменемо како су у току 2006. године покренуте иницијативе за креирање правила и процедура за процес издавања и правдања путних налога, покренуте су и активности на измјенама и допунама Правилника о употреби и одржавању службених возила и рационализација возног парка, активности око сачињавања плана путовања за 2006. годину, израда нових правила о репрезентацији и поклонима, доношење прописа о тајности података у складу са Законом о заштити тајних података итд. што ревизија свакако цијени и поздравља с напоменом да ће ове активности бити предмет ревизије за 2006. годину. Ревизија међутим сугерише што скорије усвајање ових промјена како би у пракси процеси пословања били обухваћени цјеловитим и квалитетним системом интерних контрола.

Ревизија препоручује руководству Предсједништва да идентификује све значајније процесе пословања и одреде се ризици за сваки процес (ризичи пословања), те у складу са процијењеним ризицима и уз помоћ Водича за ефикасну интерну контролу у институцијама БиХ, креира систем интерних контрола који ће превентивно дјеловати и спријечити могуће неправилности. Такође посебно сугеришемо да се јасно и прецизно дефинише начин контроле и одговорности у случају непоштивања усвојених правила и процедура.

- **Контролно окружења**

Контролно окружење је основа цјелокупног система интерних контрола, које обезбјеђује дисциплину и организацију као и климу која утиче на општи квалитет интерних контрола. Најважнији дио контролног окружења који недостаје Предсједништву је предузимање одговарајућих мјера којима ће стандарди понашања и посебно позитиван став према интерним контролама бити прихваћен, првенствено од стране руководства Предсједништва, а затим и пренијети на цијелу организацију. Организациона структура као један од елемената контролног окружења и посебно њена функционалност повећава ефикасност употребе ресурса.

Ревизија сугерише руководству Предсједништва да заузме и пренесе позитиван став према интерним контролама на цјелокупну организациону структуру Предсједништва у циљу стварања позитивног контролног окружења.

- **Процјена ризика**

Мишљења смо како би било корисно да се израде шематски прикази и описи контролних поступака и пословних процеса, те личних задужења у свим значајнијим пословним процесима, како би руководство Предсједништва обезбиједило реалну и поуздану контролну функцију и надзор над примјеном система интерних правила и процедура. Приликом одређивања пословних процеса требало би да се одреде и процијене ризици у тим процесима (на примјер, процедуре набавки, процедуре стварања обавеза, употреба службених аутомобила итд.) и на основу процијењених ризика креира систем интерних контрола.

Препоручујемо да се на основу идентификованих пословних процеса изврши и процјена ризика пословања сходно фактору материјалности и значајности, те у оним процесима са високим ризицима пословања посебно посвети пажњу креирању интерних контрола.

- **Контролне активности**

Након одређивања ризика пословања у односу на циљеве, главна задаћа за ублажавање ризика проводи се кроз контролне активности. Под контролним активностима подразумијевају се: јасна и прецизна подјела дужности, давање одобрења и овлашћења, контрола трансакција, контрола приступа ресурсима и евиденцијама, усклађивање, надзор итд. Контролне активности прописане су у облику прецизних правила и процедура, упутстава итд. Постојећа правила и процедуре у Предсједништву по мишљењу ревизије нису у довољној мјери јасне и прецизне и као таква не задовољавају горе споменуте критерије.

Предсједништво треба да преиспита сва постојећа правила и процедуре, те донесе нове или унаприједи постојеће која ће обухватити све елементе интерних контролних активности.

- **Информације и комуникације**

Уочили смо како у Предсједништву није успостављен или није у довољној мјери заступљен систем информација и комуникација било на уобичајен начин путем састанака, тако и кориштењем информационих технологија, те како само информисање и комуникација између организационих јединица није на задовољавајућем нивоу.

Сугеришемо руководству покретање одређених иницијатива и унапређивање система информисања и комуникације како унутар самих организационих цјелина тако и између појединих организационих јединица, те креирање правила и процедура за такве процесе. Мишљења смо како би се уз унапријеђен и квалитетнији систем комуникације, многи проблеми унутар Предсједништва лакше рјешавали.

- **Мониторинг**

Мониторинг подразумијева праћење претходних компоненти система интерних контрола ради контроле, измјене (прилагођавања) датим условима и сталног унапређења система интерних контрола.

Потребно је да се изврше одговарајуће анализе и измјене система интерних контрола, те систем контрола прилагоди Водичу за ефикасну интерну контролу у институцијама БиХ' који је израдило Министарство финансија и трезора. Ревизија је свјесна чињенице како је креирање система интерних контрола процес који захтијева доста труда, знања и времена, те сугеришемо

руководству Предсједништва озбиљан приступ процесу изградње система интерних контрола.

3.2. Управљање и руковођење

Ревидирајући пословање Предсједништва уочили смо одређене недостатке који се односе на функцију управљања и руковођења (мислимо искључиво на управљање процесима који се одражавају на финансијске ефекте пословања и рачуноводствено праћење), који умногоме отежавају њено ефикасно и рационално извршавање. Један од круцијалних разлога за овакво мишљење је проблематика сарадње и функционалне повезаности између Секретаријата и кабинета чланова Предсједништва, која није на задовољавајућем нивоу како кабинети чланова Предсједништва имају различита стајалишта у односу на саму улогу Секретаријата. Различитим мишљењима и стајалиштима о томе што су дужности Секретаријата и на који начин Секретаријат треба да извршава своје обавезе и задатке као и о томе шта су све надлежности и права кабинета чланова Предсједништва, умногоме отежава функционалан рад Предсједништва као цјелине. Ревизија је мишљења како сарадња и координација између Секретаријата и чланова кабинета Предсједништва није на задовољавајућем нивоу и да треба да се много прецизније и јасније дефинишу обавезе, задаци и надлежности сваке од организационих јединица појединачно у циљу ефикаснијег пословања (проблематика о којој је писано и у Извјештају о ревизији за 2004. годину). Нисмо уочили да је Секретаријат одржавао редовне стручне колегије како унутар Секретаријата тако и заједно са неким од запосленика из кабинета чланова Предсједништва, како би рјешавали настале проблеме (на примјер: дефинисање заједничког трошка, процедуре стварања обавеза, поштивање одређених правила и процедура, колање документације итд.) нити су сачињавали писане забиљешке са тих састанака у којима би били видљиви јасни и прецизни закључци, те шта су чије обавезе и задаци, што би по мишљењу ревизије било корисно и треба практиковати убудуће (по ријечима запослених одређени састанци су одржавани, али не постоје службене евиденције о истима).

Питање процеса стварања и евидентирања трошкова и обавеза по разним организационим јединицама без цјеловите синхронизације и самог надзора, питање досљедности или боље речено недосљедности у поштивању постојећих правила и процедура, те самог надзора над свим пословним процесима, значајно утиче на квалитет и ефикасност управљачке функције, начин рада и на цјелокупну функционалност Предсједништва. По мишљењу ревизије не постоји јасно раздвајање дужности и одговорности између Секретаријата и кабинета у вези управљања финансијским операцијама. Постојећи Правилник о материјално-финансијском пословању Предсједништва не рјешава у потпуности наведену проблематику, те би исти требало да се догради – надопуни јасним и прецизним обавезама и надлежностима. Овдје такође морамо да споменемо и истакнемо недовољно јасне процедуре и правила у вези пословања официра за везу у Хагу (детаљније описано у поглављу 3.7. Извјештаја).

Општи утисак ревизије је како управљачка функција Предсједништва није у потпуности задовољавајућа те да има одређених недостатака које би убудуће требало отклонити. Надаље, сматрамо како се чињеница да управљачка функција није добро и квалитетно организована једноставно рефлектује и на остале процесе у пословању Предсједништва као цјелине, те из тог разлога поново потенцирамо и скрећемо пажњу руководству Предсједништва на ову проблематику.

Канцеларија за ревизију сугерише руководству Предсједништва да анализира ову проблематику и предузме одређене активности на прецизирању јасних и прецизних правила, на основу којих би се

организовала функционална управљачка функција. Ревизији је сасвим јасна специфична улога и положај коју Предсједништво има у нашем друштву, те стога ово питање потенцирамо само због потребе функционалније и рационалније организације функције управљања. Сматрамо како је врло битно да се изгради квалитетан систем управљања и руковођења (мислимо на финансијско-рачуноводствени аспект пословања), који ће системски ријешити многобројне проблеме које генерише постојећа функција управљања и руковођења.

3.3. Процедуре набавки у току 2005. године

Канцеларија за ревизију је уважила чињеницу како је 2005. била прва година примјене новог Закона о јавним набавкама, као и чињеницу да је јавни сектор током 2005. године био ускраћен за подршку институција чије је формирање предвиђено тим Законом. Међутим испуњавајући свој мандат ипак истичемо обавезу поштивања норми Закона о јавним набавкама, те у намјери да допринесемо бољем разумијевању проблематике набавки, скрећемо пажњу на следеће недостатке у процесима набавки које смо забиљежили током обављања претходне и завршне ревизије.

Током ревизије смо утврдили како Предсједништво није примјењивало Закон о јавним набавкама у многим сегментима, иако је формирана Комисија за набавке у априлу 2005. године, али исто није до краја године провело скоро нити једну набавку (изузев набавке капиталних средстава у износу од 16.890,61 КМ).

Овдје прије свега мислимо на набавке које је Предсједништво вршило од добављача које је изабрала Комисија коју је именовао Савјет министара током цијеле 2005. године. Наиме ради се о добављачима за канцеларијски материјал, поправку и одржавање аутомобила, авио – карте, гориво, трошкове репрезентације, итд. С обзиром како је споменути Закон донешен у 11. мјесецу 2004. године, мишљења смо како је исти требао да се примјењује у току 2005. године у свим сегментима и да се благовремено одустане од наслијеђених уговора које је закључила споменута Комисија са добављачима који су закључени прије ступања на снагу Закона о јавним набавкама. Образлажући разлоге не примјене споменутог Закона, наводно, како је било говора да ће се покушати поново вршити набавке заједнички на нивоу Савјета министара, које се међутим нису реализовале, а да је Предсједништво набављало споменуте робе и услуге од изабраних добављача од Комисије Савјета министара које је ту функцију вршило у току 2004. године. Оваквим начином рада, када се важећи законски прописи из подручја јавних набавки не спроводе досљедно, Предсједништво се изложило ризику не транспарентне потрошње из врло осјетљивог подручја јавних набавки, у којему се троше значајна јавна средства.

Канцеларији за ревизију су познати проблеми и недоумице везане за примјену Закона о јавним набавкама у првој години, али смо и мишљења како је требало да се уложи више напора и труда, те обавезно проводе законске процедуре када су у питању јавне набавке и врши примјена Закона у свим његовим сегментима. Ревизија сугерише руководству Предсједништва убудуће обавезну досљедну примјену Закона о јавним набавкама у свим случајевима (уочили смо како се и на почетку 2006. године такође не примјењује досљедно Закон о јавним набавкама, на што скрећемо пажњу руководству Предсједништва). Надаље сугеришемо руководству Предсједништва да

утврди разлоге зашто се Закон о јавним набавкама током 2005. године није проводио у свим сегментима.

3.4. Извршење буџета

Буџет Предсједништва је за текуће издатке, капиталне издатке и програме посебних намјена реализован у износу од 6.251.922,00 КМ, што представља 98% извршења у односу на планирана средства буџета, с напоменом како је у току 2005. године три пута вршено реструктурисање буџета.

Током ревизије смо уочили како Предсједништво није у потпуности утврдило одговарајућа правила и процедуре као ни обезбиједило досљедну примјену постојећих - којима се утврђује право на стварање разних категорија трошкова и система контрола над настанком и евидентирањем споменутих трошкова. Ови проблеми су уочени и током ревизије за 2004. годину, те сматрамо како је неопходно да се имају јасна и прецизна правила потрошње као и да се обезбиједи досљедна примјена истих.

Запажање ревизије у вези извршења буџета за 2005. годину по појединим значајнијим категоријама трошкова су сљедећа:

- **Трошкови службеног путовања**

Током ревизије смо уочили како су путни трошкови били планирани у износу од 500.000,00 КМ и како су вршена реструктурисања на овој позицији у износу од 205.000,00 КМ, тако да су укупно планирани путни трошкови износили 705.000,00 КМ, а исти су извршени у износу од 676.933,00 КМ. Морамо међутим да напоменемо и како су путни трошкови за обиљежавање 10. годишњице мировног споразума – Дејтон износили 96.621,00 КМ, што значи да је за путне трошкове у току 2005. године на нивоу Предсједништва потрошено 773.554,00 КМ. Само захваљујући реструктурисању које је вршено три пута у току 2005. године, није дошло до пробијања буџета на овој ставци. Мишљења смо како би требало да се изврши анализа реализованих путних трошкова и по могућности изврше одређене рационализације по питању службених путовања или можда анализира оправданости броја лица која учествују у делегацијама. Ревизија нема намјеру да оцјењује оправданост или неоправданост службених путовања, нити броја чланова разних делегација (мишљења смо да тај посао треба да уради и оцијени руководство Предсједништва), али гледано са финансијског аспекта, указујемо на потребу сачињавања детаљне анализе учињених трошкова. Надаље, морамо да истакнемо чињеницу да Предсједништво у току 2005. године није имало усвојен оквирни план путовања, који по мишљењу ревизије треба да се сачињава у циљу ефикасније организације службених путовања. Цијенимо динамику посла коју Предсједништво обавља и свјесни смо чињенице да није могуће да се планирају сви детаљи у том смислу, али смо такође и увјерења да могу да се сачињавају потпуни оквирни планови на нивоу Предсједништва (потребна координација са другим институцијама БиХ) и исти презентују унутар куће, и по потреби и другим институцијама БиХ који брину о путовањима чланова Предсједништва, у циљу што ефикасније и рационалније организације службених путовања.

Анализом издавања и правдања путних налога уочили смо како евиденција истих током 2005. године није била на задовољавајућем нивоу и како постоје одређени недостаци и пропусти. Ради се, наиме, о томе да се евиденција путних налога није вршила у моменту сачињавања и издавања путног налога, него се евиденција формирала тек након доношење налога за правдање тј. *post festum* - по мишљењу ревизије такво поступање не представља уредну и ажурну евиденцију (током 2006. године уочили смо

одређена побољшања). Надаље смо уочили како уз поједине путне налоге нема приложених позива за путовање, тако да нисмо могли сасвим да се увјеримо у исправност обрачуна путног налога (позив за службено путовање утиче на начин обрачуна путног налога, те сматрамо да би исти, тамо гдје постоји позив за службену посјету, требао да буде приложен уз путни налог приликом правдања). Правдање путних налога не врши се у складу са прописаним роковима, из путног налога се не види да ли је или није исплаћена аконтација него се води помоћна евиденција итд. Надаље смо уочили како евиденција подигнутих аконтација није задовољавајућа, како у Главној књизи не може да се утврди колико је лично ко подигао аконтације, него се подигнута аконтација евидентира на кабинету, што по мишљењу ревизије није исправно и транспарентно. Правдање путних аконтација у току 2005. године није било вршено у складу са Одлуком Савјета министара која регулише ову проблематику, него су уочена одређена кашњења у правдању подигнутих аконтација (има случајева кашњења по мјесец или два).

Канцеларија за ревизију сугерише Предсједништву успостављање ажурне евиденције путних налога тј. евиденције која ће се сачињавати у моменту издавања. Потребно је да се организује систем интерних контрола који би се односио на правдање подигнутих аконтација у складу са Одлуком Савјета министара, те је потребно да се уз путне налоге прилаже сва потребна пратећа документација, на основу које може да се тачно провјери исправност обрачуна путног налога. Надаље, сугеришемо обавезно аналитичко евидентирање подигнуте аконтације на конкретно лице које је исту подигло.

- **Употреба и одржавање службених аутомобила**

Током ревизије смо поново уочили пропусте у примјени Правилника о употреби службених возила у Предсједништву (број 01-653/02 од 19.03.2002. године) који се односе на евиденцију о издатим путним налозима, извјештај о пређеним километрима и утрошку горива, одржавању и сервисирању. Постојеће евиденције о издатим налозима за возила и утрошку горива не обезбјеђује цјеловито праћење и надзор над употребом аутомобила, не обезбјеђују податке о пређеној километражи и повећавају ризик од неконтролисане потрошње горива (у току 2005. године на позицији горива и трошкова одржавања је потрошено 365.622,46 КМ). По мишљењу ревизије, не постоји ни јасно дефинисана надлежност и одговорност између кабинета и Одјељења за логику - у кабинетима се врши издавање одобрења, а у Одјељењу логистике се евидентира утрошак горива тек по пристизању рачуна, готовинске исплате за гориво током службених путовања се не евидентирају, извјештај о пређеној километражи се не доставља у Одјељење логистике како је предвиђено Правилником и сл. И код одржавања возила смо утврдили одређене недостатке и пропусте који се односе на процедуре пријављивања недостатака и кварова (дефинисаних Правилником о употреби службених возила) као и на начин избора добављача за поправке и одржавање возила. Надаље смо уочили како се одржавање возила не одвија у складу са Правилником о материјално- финансијском пословању. Тако смо у појединим случајевима евидентирали како су извршене услуге поправки прије испостављања интерних наруџбеница, или је приликом издавања интерних наруџбеница већ одређен добављач за ту врсту набавке, што није у складу са прописаним процедурама.

Ревизија сугерише доношење интерних правила и процедура којим ће се јасно дефинисати надлежности и одговорности свих организационих цјелина приликом употребе службених возила. Скрећемо пажњу и на досљедну примјену постојећих прописаних интерних правила који ће омогућити надзор над употребом возила и смањити ризик од неконтролисане потрошње и неовлашћеног стварања обавеза. Надаље, ревизија сугерише руководству

Предсједништва сачињавање цјеловите анализе употребе службених возила у циљу рационалнијег располагања возним парком.

- **Трошкови репрезентације**

Ревидирањем трошкова репрезентације (у току 2005. године исти су износили 194.237 КМ) уочили смо слабости при креирању Одлуке о трошковима репрезентације и трошковима за протоколарне потребе бр.01-011-971-43/05 од 22.06.2005. године. У споменутој Одлуци није дефинисано што се сматра под појмом репрезентације и у којим условима се користи. Надаље није прецизирана обавеза сачињавања писаног извјештаја о начињеном трошку из којег би се јасно видјела намјенска потрошња средстава (не знамо зашто је ова клаузула избачена из старе одлуке). Није прецизно речено ко све има право на репрезентацију у Секретаријату и кабинетима. Ревизијом се нисмо увјерили да постоје правила о давању и примању поклона, те евиденција о примљеним и датим поклонима. Такође је утврђено како су средства репрезентације у износу од 12.807,20 КМ из 2004. године књижена на трошкове репрезентације у 2005. години, што је посљедица недовољно ефикасних интерних контрола и непровођења поступака усаглашавања обавеза са добављачима (ради се о непоштовању модификованог принципа настанка догађаја).

Канцеларија за ревизију сугерише предузимање активности у циљу јаснијег и прецизнијег дефинисања ко, када, у којим условима, до кога износа итд. може да користи репрезентацију, и успостављање обавезе писања извјештаја о томе поводом чега је начињен трошак репрезентације. Препоручујемо креирање јасних и прецизних правила и процедура о давању и примању поклона, као и формирање уредних евиденција о датим и примљеним поклонима.

- **ПТТ трошкови**

Ревидирањем трошкова мобилних телефона (укупни трошкови услуга за мобилне телефоне износе 128.844 КМ) смо увидјели да систем контроле није у потпуности задовољавајући. Правилник о праву на кориштење фиксних телефона, мобилних телефона и услуга јавног информисања у Предсједништву БиХ који регулише и ограничења у потрошњи се дјелимично примјењивао само у Секретаријату, за разлику од кабинета чланова Предсједништва гдје нисмо уочили да су се ограничења примјењивала досљедно у свим случајевима тј. да је некоме наплаћено прекорачење. Занимљиво је запажање како су појединци сами себи доносили одлуке о оправданости веће потрошње у односу на споменути Правилник.

Ревизија сугерише досљедну примјену усвојених правила и процедура који ће омогућити рационалну потрошњу, док изнимна прекорачења требају да се обавезно правдају валидним доказима и образложењима.

- **Уговори о раду**

Током ревизије смо примијетили како се у појединим случајевима уговори о раду не вежу за временску дужину трајања мандата у кабинетима тј. да уговори о раду не трају док и мандат члана Предсједништва, што доводи до ризика да избором новог члана Предсједништва, стари сарадници остају у трајном радном односу. Ревизија сугерише преиспитивање свих наведених уговора који се односе на запошљавање, те усклађивање истих са легислативом која регулише ову правну материју (Закон о раду у

институцијама БиХ, Интерни правилник о унутрашњој организацији упошљавању у кабинетима чланова Предсједништва БиХ).

Цијенећи специфичности за запосленике у кабинетима Предсједништва, ревизија сугерише разматрање ове проблематике и сматра да у случају када постоје одређене нејасноће, потребно је да се тражи мишљење од Министарства правде, Уреда за законодавство Савјета министара и Агенције за државну службу, те да се исти сведу у законске оквире.

- **Трошкови школовања запосленика**

Уочили смо како у Предсједништву нису усвојили програм стручног усавршавања као и критерије о праву и приоритетима на кориштење одобрених средстава за стручно усавршавање запослених, мада је за ове трошкове у току 2005. године потрошено 12.852,00КМ.

Ревизија препоручује руководству Предсједништва да усвоји интерна правила и процедуре потрошње са критеријима ко, када, под којим условима, до ког износа итд., те у циљу рационалнијег, економичнијег и транспарентног трошења јавних средстава сачини план потреба са одговарајућим профилима струке за ову категорију трошкова.

- **Трошкови осигурања**

Током ревизије смо утврдили како су трошкови каско осигурања за 2005. годину у износу од 23.750,00 КМ књижени на терет буџетске 2004. године, иако се односе на каско осигурање за 2005. годину (полица осигурања од 25.01.2005. по понуди 'ТРИГЛАВ БХ ОСИГУРАЊЕ' број 06-327/05 од 07.01.2005. године).

У 2005. години извршено је колективно осигурање свих запослених у Предсједништву, а да прије тога није тражено мишљење Министарства финансија и трезора БиХ о реализацији ових услуга на терет буџетских средстава (ради се износу од 7.323,00 КМ). Ревизија има сазнања да Министарство финансија и трезора неким институцијама није одобрило могућност осигурања на терет буџетских средстава, па цијенећи оправданом потребу за осигурањем одговарајућих лица у Предсједништву због специфичности послова који обављају, сматрамо да је прије реализације ових издатака требало да се консултује и тражи сагласност Министарства финансија и трезора.

Канцеларија за ревизију сугерише обавезно поштивање принципа модификованог настанка догађаја, тј. потребно је да се трошкови књиже у оном периоду на које се настали трошак односи. Сматрамо и како је за одређене трошкове гдје постоје нејасноће потребно да се тражи и мишљење Министарства финансија и трезора.

3.5. Програм обиљежавања 10. година мировног споразума - Дејтон

У оквиру Предсједништва је реализован Посебан пројекат – Обиљежавање 10. година мировног споразума – Дејтон (на основу Одлуке Савјета министара од 10.11.2005. године) који је био првобитно планиран у оквиру Министарства иностраних послова БиХ. Укупно планирана средства за ове намјене су предвиђена у износу од 200.000,00 КМ, а исти је реализован у износу од 192.226,00 КМ или 96 % од планираних средстава. Споменута средства су углавном потрошена на путне трошкове у износу од 96.621,00 КМ, трошкове изложбе фотографија у износу од 26.276,25 КМ, одржавање свечаности у

организацији младих у кампу НАТО-а у Бутмиру у износу од 21.000,00 КМ, те за организацију научног скупа на Универзитету у Мостару у износу од 38.046,00 КМ, док је остатак утрошен за разне коктели, и друге мање трошкове у вези саме организације. Морамо да напоменемо чињеницу како ревизија није вршила ревидирање документације за средства које је утрошио Универзитет у Мостару у износу од 38.046,00 КМ (дозначена средства у износу од 40.000,00 КМ, а износ од 1.954,00 КМ је враћен у буџет Институција БиХ) из једноставног разлога што се документација налази у Мостару, а у Предсједништву се налази само Извјештај о реализацији средстава у износу од 40.000,00 КМ без пратеће документације.

Ревизија је мишљења како се овакви пројекти могу прецизно планирати, с обзиром да је унапријед позната чињеница када се требају одржати. С тим у вези убудуће се носиоци активности не би требало да се одређују у задњем тренутку (одговорност у овоме случају није на Предсједништву) јер се тако доведе у неугодну ситуацију по питању тајминга и саме provedбе законских процедура, посебно када су у питању јавне набавке које захтијевају сложеније процедуре и за чије провођење је потребно одређено вријеме.

3.6. Програми посебних намјена - канцеларије официра за везу пред Међународним судом за бившу Југославију у Хагу:

Канцеларија бр. 1- бошњачког официра за везу пред ICTY

Преглед траженог, одобреног и реализованог буџета:

Врста расхода	Тражени буџет	Буџет 2005.год	Резерва	Укупно одобрено и буџет	Извршење буџета	Индекс
Текући издаци	700.995,00	521.113,33	113.593,94	634.707,25	634.707,25	100
Капитални издаци	—	—	—	—	—	
Број запослених	4 - Хаг	4	—	—	4	100

Анализом планирања и извршења буџета Канцеларије бр. 1 – бошњачког официра за везу уочили смо како су првобитно одобрена средства из буџета износила 521.113,33 КМ (премда су тражена средства у износу од 700.995,00 КМ) и како су накнадно одобрена средства буџетске резерве у износу од 113.593,94 КМ чиме укупно одобрена средства износе 634.707,25 КМ. Средства су извршена у износу од 634.707,25 КМ или 100% у односу на одобрена средства. Ревизија овдје међутим указује на чињеницу како у току 2005. године такође нису измирене све обавезе, тј. створене су обавезе - трошкови у износу од 91.178,66 КМ које нису измирене.

Савјет министара је на основу Захтјева Генералног секретаријата број 05-16-854/05 од 14. јуна 2005. године донио Одлуку број 12/05 од 05.08.2005. године о кориштењу средстава буџетске резерве у износу од 113.593,96 КМ уз претходну сагласност и мишљења Министарства финансија и трезора и Уреда за законодавство Савјета

министара. Ревизијом смо уочили како су одобрена буџетска резерва потрошена за плаћање пореза и доприноса из 2002. године у износу од 42.059,10 КМ, на порезе и доприносе из 2003. године у износу од 42.197,41 КМ и за поврат позајмице Канцеларији официра за везу из реда српског народа пред ICTY у износу од 29.337,45 КМ што је у складу с одлуком на основу које је одобрена буџетска резерва.

Анализом трошкова пословања смо уочили како је ова Канцеларија и претходних година имала веће трошкове пословања од одобрених (у току 2004. године такође је кориштена буџетска резерва у износу од 112.118,00 КМ) и да у континуитету има проблеме са извршењем буџета, што говори и чињеница како су и у 2005. години створени трошкови већи од одобреног буџета. Током ревизије ове Канцеларије смо уочили како значајан трошак представља унајмљивање имовине и опреме у износу од 180.292,82 КМ (анализирати оправданост оволиких трошкова - препорука из Извјештаја о ревизији за 2004. годину), те бруто плате и накнаде у износу од 226.266,75 КМ. Потребно је међутим у обзир узети и чињеницу како су сва четири запосленика налазе у Хагу.

Очито је како пословање ове Канцеларије захтијева већа средства од одобрених, и да планирање треба да се изврши према стварним потребама тј. да се у цјелокупној процедури усвајања буџета покушају да уваже оправдани захтјеви односно стварне потребе официра за везу (проблем који је потенциран и у Извјештају о ревизији за 2004. годину)

Уочили смо како исказана стања на аналитичкој картици конта 591111 - нераспоређени вишак прихода над расходима износи 147.598,38 КМ, што не одговара стварном стању, те би исти требало да се усклади са Министарством финансија и трезора.

Канцеларија бр. 2 - српског официра за везу пред ICTY

Преглед одобреног и реализованог буџета:

Врста расхода	Укупно одобрени буџет	Извршење буџета	Индекс
Текући издаци	521.113,33	516.153,56	-
Капитални издаци	-	4.744,84	-
Укупно буџет	521.113,33	520.898,40	99
Број запослених	3	3	100

Анализом планирања и извршења буџета Канцеларије бр. 2 – српског официра за везу уочили смо како средства одобрена из буџета износе 521.113,33КМ, а извршена су у износу од 520.898,40 КМ или 99% у односу на одобрена средства. Надаље смо уочили како од укупно троје запосленика, двоје запосленика своје послове обавља у Хагу, а један запосленик је смјештен у Б. Луци.

- У фебруару 2005. године извршен је поврат средстава на ЈРТ у износу од 74.063,88 КМ, а који се односи на дио неутрошених средстава у 2004. години. Такође је уочено како конто - вишак прихода над расходима у Главној књизи трезора не одговара износима из помоћних евиденција Канцеларије, те би требало да се изврши анализа ранијих књижења у циљу утврђивања стварног стања вишка прихода из ранијих периода и враћања истог на ЈРТ.
- На терет буџета 2005. године исплаћене су разлике плата за период од 12.12.2001. године до 01.11.2003. године у укупном износу од 15.948,00 КМ за двоје запосленика у Канцеларији у Хагу, на основу Рјешења о исплати

које је донио официр за везу госп. Тривун Јовичић (бр. Адм/2/TJ-13/05 од 20.06.2005. године). Ревизија је утврдила да се у наведеном периоду за оба запосленика обрачунавала плата према рјешењима о плати из 2000. године, док су били запослени у МИП-у. Од 2001. године официри за везу у Хагу су у оквиру посебног програма прешли у Предсједништво БиХ и плате су требале да им се обрачунају према Правилнику о платама и другим примањима и накнадама особља канцеларија официра за везу са МКСЈ у Хагу који је донијело Предсједништво БиХ на 139. сједници одржаној 05.06.2002. године.

Канцеларија бр. 3 - хрватског официра за везу пред ICTY

Преглед одобреног и реализованог буџета:

Врста расхода	Укупно одобрени буџет	Извршење буџета	Индекс
Текући издатци	521.113,33	502.595,00	96
Капитални издаци	-	-	-
Укупно буџет	521.113,33	502.595,00	96
Број запослених	3	3	100

Анализом планирања и извршења буџета Канцеларије бр. 3 – хрватског официра за везу уочили смо како су средстава одобрена из буџета износила 521.113,33КМ, док су извршена у износу од 502.595,00 КМ или 96% у односу на одобрена средства. Надаље смо уочили како су се током 2005. године од укупно запосленика 4, два налазила у Хагу, а два у БиХ.

Приједлог буџета за 2005. годину који је доставио официр за везу Канцеларије број III износио 521.133 КМ, а тражени је буџет повећан захтјевом Предсједништва.

Ревидирајући реализовани буџет утврдили смо сљедеће недостатке и пропусте:

- На терет буџета 2005. године књижени су порези и доприноси на плате из 2004. године који нису евидентирани у 2004. години (21.911,76 КМ) и трошкови закупа у износу од 25.309 КМ (утврђено Извјештајем о ревизији за 2004. годину);
- Током године није вршено благовремено евидентирање промјена које се односе на реализацију средстава за порезе и доприносе путем картице (подизање и уплата доприноса нису рачуноводствено евидентирана у мјесецу у коме су извршена);
- Начин евидентирања пословних промјена кроз благајну не пружа стварну слику промета благајне (као улази се евидентирају износи који нису скинути са рачуна -благајна за јануар, март, април, умјесто кроз посебан налог сторнирања на контима се врше кроз налог благајне, стање по благајничком извјештају у минусу (април). Такође смо уочили како се води једна благајна за исплате које се врше у различитим валутама;
- Нисмо се могли увјерити да је извршена одговарајућа заштита сталних средстава (нпр. путем каско осигурања) па је искњижено моторно возило које је уништено након крађе у новембру 2005. године. Препоручујемо да се размотри најбољи начин заштите односно осигурања уколико се, по информацијама које су нам достављене, изврши набавка новог возила.

- У току 2005. године враћен је износ од 47.821,00 КМ. Ревизија се међутим није могла увјерити на који се период овај поврат односи због погрешно исказаних трошкова и стања новчаних средстава у току 2004. године. Такође смо уочили како conto - вишак прихода над расходима у Главној књизи Трезора не одговара износима из помоћних евиденција Канцеларије, те би требало да се изврши анализа ранијих књижења у циљу утврђивања стварног стања вишка прихода из ранијих периода, као и враћања истог на ЈРТ.
- Приликом тестирања обрачуна плата уочили смо како је официру за везу обрачуната плата по коефицијенту 4,1 умјесто 3,9 и како је накнада за топли оброк обрачуната по 10 EUR, умјесто по 7 EUR.

Општа запажања у вези пословања канцеларија официра за везу при ICTY у Хагу

Сагледавајући проблематику пословања уопште (мислимо искључиво на финансијско-рачуноводствени аспект) канцеларија официра за везу при ICTY у Хагу, поред појединачних налаза које смо презентовали, уочили смо и неколико заједничких карактеристика и запажања која се огледају у сљедећем:

- Утисак ревизије је како има доста недефинисаности и нејасноћа у самом раду официра и њиховом статусу у Предсједништву (када је на примјер у питању сам статус, питање да ли буџет официра треба да буде у саставу Предсједништва или је потребно изнаћи неки други начин, финансијске зависности или независности, питање комуникације и извјештавања, тајност рада, итд.).
- Генерално скрећемо пажњу на проблем планирања буџета који се до сада заснивао на истим износима за све три канцеларије. Без намјере да нарушавамо овај принцип, мишљења смо како би ипак требало да се сагледају сви објективни елементи и поћи од неких чињеница које директно утичу на план буџета (на примјер број запосленика, гдје су исти лоцирани, потреба за величином простора, обим послова итд.).
- Генерално је потребно да се ријеши питање правила и процедура по којима раде официри и догради Правилник о материјално – финансијском пословању.
- Уочили смо како се порези и доприноси на плате плаћају у готовини, тј. новац се доноси из Хага и врши се уплата у готовини, што је по мишљењу ревизије неприхватљиво, те сугеришемо да се овај проблем што хитније ријеши.
- Потребно је да се креирају правила и процедуре за извјештавање када је у питању како сам дјелокруг рада официра за везу, тако и за финансијско пословање.
- Скрећемо пажњу и на питање статуса у оквиру Предсједништва, при чему мислимо на финансијско - рачуноводствену евиденцију, односно ко би то требао да организује рад канцеларија и ради у њима, те је потребно да се успостави и систем контроле достављене документације;
- Посебно је потребно да се дефинише функција тајности рада официра и начина обиљежавања документације у складу са Законом о тајности података;
- Потребно је да се дефинишу посебна правила и процедуре за трошење средстава за посебне намјене;

- Препоручујемо да се изврши анализа књижења ранијих година, као и евиденција (реконструкција књижења, по потреби консултовати и Министарство финансија и трезора), све у циљу сређивања пословних књига.

Ревизија сугерише руководству Предсједништва да размотри наша запажања и сугестије, те предузме одговарајуће активности у циљу системског рјешавања нагомиланих проблема, те рационалнијег и ефикаснијег рада официра за везу, како би креирањем квалитетних правила и процедура, по мишљењу ревизије, олакшали сам рад официрима и омогућили им да изврше своју основну улогу.

4. КОРЕСПОНДЕНЦИЈА

Предсједништву је уручен нацрт Извјештаја о ревизији за 2005. годину, на разматрање и достављање коментара на налазе ревизије.

У остављеном року од 15 дана, Предсједништво није доставило своје коментаре на налазе садржане у Извјештају.

5. РЕЗИМЕ

Канцеларија за ревизију је извршила ревизију финансијског пословања Предсједништва у складу са Законом о ревизији и INTOSAI стандардима, уважавајући опште услове окружења у којем је егзистирало Предсједништво.

Ревидирањем пословања у 2005. години поново смо утврдили одређени број недостатака и пропуста, те смо на основу истих дали одређене сугестије и препоруке у циљу унапређење пословања Предсједништва које се огледају у следећем:

- § недостацима који говоре о слабостима система интерних контрола (видјети тачку 3.1.);
- § недефинисаној функцији управљања и руковођења (видјети тачку 3.2.);
- § непоштивању процедура набавки које су регулисане Законом о јавним набавкама (видјети тачку 3.3.);
- § уоченим недостацима и пропустима у процесу извршења буџета (видјети тачку 3.4.);
- § уоченим недостацима у функционисању официра за везу у Хагу (видјети тачку 3.6).

Општи утисак ревизије је како Предсједништво није наставило с позитивним трендовима у смислу финансијске дисциплине и побољшања који су уочени у неким сегментима Извјештаја о ревизији за 2004. годину, него су поново уочени недостаци у пословању, који се посебно огледају у слабостима извршених набавки, евиденција путних трошкова и правдања аконтација, употреби и одржавању службених аутомобила, итд. Оно што смо посебно запазили јесте план активности на основу препорука из претходне ревизије који је сачинило руководство Предсједништва на крају 2005. године, а који ће бити предмет ревизије у 2006. години.

**ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ
РЕВИЗОРА**

мр Драган Кулина

ГЕНЕРАЛНИ РЕВИЗОР

Миленко Шего