



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

Broj :

IZVJEŠĆE O REVIZIJI

MINISTARSTVA CIVILNIH POSLOVA BOSNE I HERCEGOVINE ZA 2003. GODINU

Sarajevo, lipnja 2004. godine

**KAZALO**

1.	MIŠLJENJE REVIZORA	3
2.	NALAZI I PREPORUKE	4
2.1.	Sustav internih kontrola	4
2.1.1.	Podjela bivšeg Ministarstva civilnih poslova i komunikacija na četiri novoformirana ministarstva	4
2.1.2.	Postupci prikupljanja prihoda od taksi po poslovima državljanstva i prijevoza robe i putnika	5
2.2.	Izvršenje Proračuna	5
2.3.	Nabavke	7
2.4.	Tekući izdaci	8
2.4.1.	Plaće uposlenih	8
2.4.2.	Naknade uposlenih	8
2.5.	Popis – inventura	9
2.6.	Programi posebnih namjena	10
2.7.	Informacijski sustav Ministarstva	12
3.	OSVRT NA IZVRŠENU REVIZIJU ZA 2002.	13
4.	KORESPONDENCIJA SA KLIJENTOM	13
5.	SAŽETAK	14

1. MIŠLJENJE REVIZORA

- 1.1. Ured za reviziju finansijskog poslovanja Institucija Bosne i Hercegovine izvršio je reviziju finansijskih izvješća i značajnih odluka rukovodstva u **MINISTARSTVU CIVILNIH POSLOVA BOSNE I HERCEGOVINE** (u daljnjem tekstu : Ministarstvo) za finansijsku 2003. godinu.
- 1.2. Rukovodstvo Ministarstva odgovorno je za učinkovito poslovanje koje treba biti u suglasnosti sa zakonskom regulativom. Ova odgovornost uključuje podnošenje pouzdanih izvješća o poslovanju u godišnjem finansijskom izvješću.
- 1.3. Naša odgovornost je da izrazimo mišljenje o tim finansijskim sukladno članku 13. Zakona o reviziji finansijskog poslovanja Institucija Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH br. 17/99) izvjestimo o sljedećem :
 - jesu računi sastavljeni sukladno važećoj zakonskoj regulativi;
 - odražavaju li godišnji računi točan i istinit prikaz poslovanja tijekom godine i stanja na kraju godine;
 - ekonomičnosti, učinkovitosti i uspješnosti kojom je organizacija koristila sredstva u vršenju svojih funkcija;
- 1.4. Reviziju smo izvršili sukladno generalno prihvaćenim revizijskim standardima i standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija – «INTOSAI». Ovi standardi zahtijevaju da reviziju planiramo i izvršimo s ciljem postizanja razumnog temelja za procjenu predstavljaju li finansijska izvješća točan i istinit prikaz poslovanja tijekom godine. Stoga je revizija ispitivala uzorak značajnih transakcija i odluka rukovodstva.

Smatramo kako revizija koju smo izvršili pruža razuman temelj za naše mišljenje.

Ured za reviziju izražava rezervu na Finansijska izvješća Ministarstva za 2003. godinu u pogledu stavki koje se odnose na sljedeće:

- **Podjela bivšeg Ministarstva civilnih poslova i komunikacija na četiri novoformirana ministarstva (Ministarstvo civilnih poslova, Ministarstvo komunikacija i transporta, Ministarstvo pravde i Ministarstvo sigurnosti) nije bila izvršena u roku u 2003. godini prema odluci Vijeća ministara. Rashodi svih novoformiranih ministarstava prikazani su u poslovnim knjigama i finansijskim izvješćima zbirno u okviru Ministarstva civilnih poslova, bez mogućnosti sagledavanja pojedinačnih rashoda svakog ministarstva (točka 2.1.1.);**
- **Uočeni su nedostaci u sustavu internih kontrola prilikom prikupljanja prihoda od taksi koji pripadaju proračunu BiH (točka 2.1.2.);**
- **Realizacija nabavki štampanih obrazaca za Ministarstvo komunikacija i prometa (21.718 KM) i realizacija nabavki opreme za Povjerenstvo za usklađivanje redova vožnje (15.848 KM) nije izvršena po propisima koji reguliraju javne nabavke, tj. objedinjavanjem vrijednosti nabavki i pribavljanjem tri ponude (točka 2.3. i 2.6.);**
- **Revizijom su konstatirane nepravilnosti koje se odnose na popis stalnih sredstava sa 31.12.2003. (točka 2.5.);**
- **Ostvareni kapitalni izdaci za programe posebnih namjena nisu realizirani prema propisanoj proceduri uz prethodnu suglasnost Ministarstva financija i trezora (točka 2.6.);**
- **Preporuke za otklanjanje određenih nedostataka uočene tijekom prethodne revizije za 2002. godinu još uvijek nisu izvršene (tračka 3.).**

2. NALAZI I PREPORUKE

2.1. Sustav internih kontrola

2.1.1. Podjela bivšeg Ministarstva civilnih poslova i komunikacija na četiri novoformirana ministarstva

Stupanjem na snagu Zakona o Ministarstvima i drugim organima uprave BiH od 15.03.2003. godine formirana su četiri nova ministarstva koja se najvećim dijelom formiraju iz bivšeg Ministarstva civilnih poslova i komunikacija. Novoformirana ministarstva su : Ministarstvo komunikacija i transporta, Ministarstvo pravde, Ministarstvo sigurnosti i Ministarstvo civilnih poslova.

Sukladno navedenom, Vijeće ministara je 29.04.2003. godine donio odluku o načinu preuzimanja poslova između bivšeg Ministarstva civilnih poslova i komunikacija i novoformiranih ministarstava. Odlukom je definiran postupak preraspodjele državnih službenika i ostalih uposlenih (uposlenika), raspodjela arhive, evidencija i dokumentacije (službenih akata), materijalno- tehničkih sredstava, financijskih i drugih obveza, određivanje sjedišta ministarstava i uređivanje drugih pitanja od značaja za uspješan rad i kontinuirani rad ministarstava.

Temeljem toga, Vijeće ministara je 05.06.2003. godine donijelo odluku o imenovanju Povjerenstva za primopredaju između bivšeg Ministarstva civilnih poslova i komunikacija i novoformiranih ministarstava. Povjerenstvo je bilo obvezno sačiniti zapisnik o primopredaji koji je trebao sadržavati: naziv povjerenstva, broj, mjesto i datum sastavljanja zapisnika, oznaku propisa temeljem kojeg se vrši primopredaja, broj i datum akta kojim je osnovano povjerenstvo, naziv ranijeg i novoosnovanog ministarstva, opće podatke o službenim aktima po godinama, vrsti i količini sa popisom akata koji se dostavljaju u prilogu i spiskove materijalno-tehničkih sredstava, pregled financijskih i drugih obveza, kao i popis raspoređenih uposlenika.

Odlukom o načinu privremenog financiranja od 13.02.2003. godine novoosnovana ministarstva su tijekom godine financirana na privremenoj osnovi iz tekućih rezervi proračuna u iznosu od 150.000 KM mjesečno.

Rebalansom proračuna za 2003. godinu donesenim 07.11.2003. godine usvojen je proračun novoosnovanih ministarstava za cjelokupnu 2003. godinu.

Odluka Vijeća ministara o primopredaji nije implementirana u 2003. godini.

Revizija se uvjerila kako postupci i radnje koje su trebale poduzeti ovlaštene osobe novoformiranih ministarstava u suradnji sa povjerenstvom koje je formirano kako bi izvršilo praktični dio diobene bilance bivšeg ministarstva nisu bile efikasno poduzete. Prema objašnjenjima odgovornih osoba, postojali su problemi u vezi preraspodjele uposlenih i materijalno-tehničkih sredstava, u vezi čega nije postignut pravovremeni dogovor. Kao posljedica navedenog došlo je do kašnjenja u poslovima primopredaje i diobene bilance, koji su trebali biti izvršeni u lipnju 2003. godine.

Financijsko poslovanje novoformiranih ministarstava, kao posljedica navedenog, izvršeno je zbirno do kraja 2003. godine u okviru Ministarstva civilnih poslova, koje je i ranije vršilo ove poslove. Time su ostvarene zbirne evidencije rashoda, bez podjele izvršenih rashoda na svako pojedino ministarstvo, što je uzrokovalo i zbirno praćenje i izvršavanje proračuna za sva četiri novoformirana ministarstva. Time Revizija nije imala mogućnost sagledavanja pojedinačnog izvršenja proračuna (osim kapitalnih izdataka kod kojih se zbog malog broja promjena znalo na koga se odnose), već su kontrolirani pojedinačno značajni računi koji su kasnije identificirani kojem ministarstvu pripadaju.

Vezano za zbirni financijsko izvješće za 2003. godinu, koji sadrži objedinjene podatke za sva četiri novoformirana ministarstva, sporazumom nije definiran prijenos odgovornosti za potpisivanje zbirnog financijskog izvješća, koji je ovjeren od strane tajnika Ministarstva civilnih poslova.

Revizija preporuča svim ministarstvima naknadno ispitivanje razloga odgađanja i propuštanja obveza diobe prema odluci Vijeća ministara i pokrenu odgovornosti, iako su ovi poslovi u međuvremenu završeni sa danom 01.01.2004. godine.

2.1.2. Postupci prikupljanja prihoda od taksi po poslovima državljanstva i prijevoza robe i putnika

Ministarstvo civilnih poslova i Ministarstvo komunikacija i transporta vršilo je aktivnosti vezano za naplatu prihoda od taksi po osnovi poslova državljanstva i poslova izdavanja dozvola za domaći i međunarodni transport robe i putnika.

Ministarstvo civilnih poslova (Sektor za državljanstvo i putne isprave) vršilo je aktivnosti prikupljanja taksi od fizičkih osoba temeljem davanja rješenja o prestanku državljanstva, izdavanja uvjerenja o državljanstvu, prijema u državljanstvo, upisa u matičnu knjigu rođenih, davanja mišljenja, suglasnosti i drugo u vezi državljanstva, izdavanje službenih putovnica, brodskih knjižica itd.

Ministarstvo komunikacija i transporta (Sektor za transport) vršilo je aktivnosti prikupljanja taksi od pravnih osoba temeljem izdavanja dozvola za međunarodni prijevoz robe i prijevoz putnika u zemlji.

Revizijom je konstatirano kako navedeni sektori u okviru Ministarstva civilnih poslova i Ministarstva komunikacija i transporta nisu vršili usaglašavanje broja obrađenih predmeta sa iznosom naplaćenih prihoda u odnosu na pojedinačne vrste taksi kao i ukupno usaglašavanje naplaćenih prihoda od taksi sa izvodom banke kod koje je otvoren račun proračuna na koji se uplaćuju prihodi od taksi.

Nedostatak ovakvih postupaka kontrole može uzrokovati određene nepravilnosti koje se tiču sveobuhvatnosti naplaćenih prihoda u odnosu na broj predmeta i njihovu verifikaciju na računima proračuna temeljem prihoda od taksi.

Preporučamo Ministarstvu civilnih poslova i Ministarstvu komunikacija i transporta da u sektorima koji naplaćuju prihode od taksi osiguraju učinkovit sustav naturalnog i vrijednosnog evidentiranja broja obrađenih predmeta i obračunatih prihoda od taksi. Također, ovakve preglede treba periodično (mjesečno ili kvartalno) usuglašavati sa izvodima računa proračuna na kojima su evidentirane uplate prihoda od taksi.

Ovim usaglašavanjem osigurao bi se učinkovit i pouzdan sustav kontrole naplaćenih prihoda od taksi i njihova sveobuhvatnost u odnosu na broj obrađenih predmeta, kao i dokaz da su svi naplaćeni prihodi od taksi stvarno i uplaćeni na račun proračuna.

2.2. Izvršenje proračuna

Ministarstvo je u 2003. godini izvršavalo proračun objedinjeno za sva četiri novoformirana ministarstva (Ministarstvo komunikacija i transporta, Ministarstvo pravde, Ministarstvo sigurnosti i Ministarstvo civilnih poslova).

Prije nego što je usvojen rebalans proračuna institucija BiH (07.11.2003. godine) Ministarstvo pravde, Ministarstvo komunikacija i transporta i Ministarstvo sigurnosti financirani su prema Odluci o načinu privremenog financiranja (VM broj: 11/03 od 13.02.2003. godine) putem odobrenih sredstava iz tekućih rezervi proračuna u ukupnom iznosu od 150.000 KM mjesečno.

Rebalansom proračuna odobrena su sredstva za navedena tri ministarstva, koja su uključivala cijelu 2003. godinu, dakle i korištenje tekuće rezerve.



S obzirom da ni donošenjem rebalansa nije bila izvršena diobena bilanca, Vijeće ministara je na prijedlog Ministarstva financija i trezora 15.12.2003. godine donio odluku da se odobrena sredstva po rebalansu za novoformirana ministarstva koriste na bazi jedinstvenog plana i jedinstvenog izvršenja do 31.12.2003. godine. Kontrolu proračuna i odobravanje stvaranja obveza trebalo je izvršavati, prema odluci, svako ministarstvo u okviru svojih proračunskih sredstava, a jedinstveno izvješće podnositi Ministarstvo civilnih poslova. Ovo praktično znači da se proračun novoformiranih ministarstava izvršavao u okviru Ministarstva civilnih poslova do kraja godine, što je i učinjeno.

Ministarstvo civilnih poslova izvršilo je u prosincu 2003. godine promjenu strukture rashoda u ukupnom iznosu od 200.000 KM prema Odluci Vijeća ministara.

Sva četiri novoformirana ministarstva nisu tijekom 2003. godine ostvarila predviđeni plan uposlenih po sistematizaciji, što znači da se planirani poslovi i zadaci nisu mogli izvršavati u predviđenom obimu. Ovome je doprinijelo i kašnjenje u podjeli ministarstava na zasebne organizacijske jedinice.

Ovako utvrđeno zbirno izvršenje proračuna za četiri novoformirana ministarstva prikazujemo u tablici br. 1. u nastavku teksta.

PREGLED IZVRŠENJA BUDŽETA ZA 2003. godinu

Tablica br. 1.

Iznosi u KM

Red. broj	Vrsta rashoda	Rebalans 2003. Min. Civilnih poslova	Rebalans 2003. Min. komunik. i transp.	Rebalans 2003. Min. sigurnosti	Rebalans 2003. Min. pravde	Ukupan proračun 2003. (3 do 6))	Restruk po Odluci V.M.	Tek. rez. Proračun a ¹	Ukupno odobreno za 2003. (7+8+9)	Ukupno ostvareni proračun 2003.	Index 11/10
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
I.	Tekući izdaci	2.348.454	1.124.560	950.150	913.560	5.336.724	0	0	5.336.724	5.068.521	95
1.	Plaće uposlenih	1.275.664	711.060	554.900	530.760	3.072.384	-120.000	0	2.952.384	2.933.501	99
2.	Naknade troš. upos.	332.451	223.900	191.500	177.900	925.751	-50.000	0	875.751	764.271	87
3.	Putni troškovi	174.000	50.300	42.900	53.000	320.200	+120.000	0	440.200	403.814	92
4.	Izdaci za energiju	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5.	Izdaci za kom. usluge	153.852	47.600	67.550	49.800	318.802	0	0	318.802	305.827	96
6.	Nabavka materijala	86.345	37.700	31.400	39.000	194.445	-30.000	0	164.445	136.711	83
7.	Izdaci za usl. prev.	55.442	16.000	12.400	16.800	100.642	+20.000	0	120.642	94.088	78
8.	Unajmlj. imov. i opr.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
9.	Izdaci za tek. održ.	67.700	13.000	11.700	14.000	106.400	+20.000	0	126.400	112.950	89
10.	Izdaci za osiguranje	21.000	2.000	2.600	3.300	28.900	+10.000	0	38.900	18.501	48
11.	Ugovorene usluge	182.000	23.000	35.200	29.000	269.200	+30.000	0	299.200	298.858	99
II.	Tekući grantovi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
III.	Kapitalni izdaci	15.000	87.440	125.000	87.440	314.880	0	0	314.880	311.004	99
1.	Nabavka građevina	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2.	Nabavka opreme	15.000	87.440	125.000	87.440	314.880	0	0	314.880	311.004	99
3.	Nab. ost. staln. sred.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
IV.	Programi posebne namjene	1.381.137	39.000	35.850	300.000	1.755.987	0	0	1.755.987	1.745.560	99
1.	Državna povjerenstva	631.137	-	-	-	631.137	0	0	631.137	565.708	90
2.	Održavanje sustava izdavanja putovnica	700.000	-	-	-	700.000	0	0	700.000	695.774	99
3.	«SECI» centar	0	0	0	0	0	0	0	0	103.514	0
4.	Vijeće Europe-Seminar soc. prava	0	0	0	0	0	0	0	0	11.659	0
5.	Povjerenstvo za HIV	50.000	-	-	-	50.000	0	0	50.000	0	0
6.	Pov. za usk. red. vož.	-	39.000	-	-	39.000	0	0	39.000	71.374	183
7.	Antiterorist. tim	-	-	35.850	-	35.850	0	0	35.850	33.366	93
8.	Financiranje sudske policije	-	-	-	300.000	300.000	0	0	300.000	264.165	87
V.	UKUPNO (I – IV)	3.744.591	1.251.000	1.111.000	1.301.000	7.407.591	0	0	7.407.591	7.125.085	96
Pregled uposlenih											
	Stvarni br. uposl.	44	38	37	37	156					
	Plan. br. uposl.	95	89	60	90	334					

¹ Tekuće rezerve proračuna realizirane su za privremeno financiranje novoformiranih ministarstava prije usvajanja rebalansa. Kasnije, usvojeni rebalans sadrži ukupne potrebe za funkcioniranje novih ministarstava, uključujući već korištene tekuće rezerve.

Zbirno, sva četiri novoformirana ministarstva nisu prekoračila pojedine stavke proračuna niti ukupan proračun za 2003. godinu. Međutim, planirana dinamika upošljavanja kod novoformiranih ministarstava nije u 2003. godini ostvarena. Novoformirana ministarstva su praktično u 2003. godini funkcionirala tako što su poslove i dalje vršili postojeći uposleni u svom domenu, a novoprimiti uposleni primiti su u kabinete ministara. Rebalansi proračuna su u tom smislu i korigirani od strane Ministarstva financija i trezora u odnosu na predviđene izdatke za postojeći broj uposlenih do kraja godine, s obzirom da se predviđeni plan uposlenih nije mogao ostvariti do kraja 2003. godine.

Preporučamo da ministarstva u narednom razdoblju racionalno implementiraju predviđeni broj uposlenih uzimajući u obzir realne potrebe kako bi se efikasno izvršili postavljani ciljevi i zadaci.

2.3. Nabavke

Nabavke štampanih obrazaca

Ministarstvo je u prosincu 2003. godine, na temelju tri odvojena računa² od AD «Glas srpski» Banja Luka, ukupne vrijednosti 21.718 KM, izvršilo nabavku raznih vrsta štampanih obrazaca za potrebe Ministarstva komunikacija i prometa bez odobrenja Ministarstva financija i trezora. Nabavka je izvršena direktnim ugovaranjem sa jednim dobavljačem i bez objedinjavanja ukupnih potreba. Nabavka ovih obrazaca nije izvršena sukladno članku 7. i 13. Odluke o postupku nabavke roba, usluga i ustupanju radova za potrebe institucija BiH («Službeni glasnik BiH» broj, 13/03), koja u ovom slučaju predviđa izbor najpovoljnijeg dobavljača u odnosu na tri prikupljene ponude uz prethodno odobrenje Ministarstva financija i trezora i nabavke koje se ne mogu dijeliti s namjerom da se izbjegnu procedure nabavki.

U našem ranijem Izvješću o reviziji za 2002. godinu skrenuta je pozornost Ministarstvu na uočene propuste prigodom nabavke štampanih obrazaca. Ministarstvo se mora pridržavati propisanih procedura nabavki donesenih od strane Vijeća ministara za sve institucije BiH.

Izdaci za obrasce i papir i ostale usluge

Ministarstvo je na temelju dva računa³ ispostavljena od strane «CO Farmus commerce» d.o.o. Sarajevo, ukupne vrijednosti 4.406 KM, izvršilo nabavku reprezentativnog materijala bez odobrenja Ministarstva financija i trezora (kožni rokovnici, poslovne torbe, čestitke, telefonski adresari, upaljači i drugo), što je trebalo evidentirati na račun reprezentacije.

Izdatke za ove namjene Ministarstvo mora regulirati pravilima kojima bi se definirali jedinstveni kriteriji i prava raspolaganja sredstvima za ove namjene.

² Rn. br. 502243/03 od 26.12.2003. godine na iznos 4.644 KM, Rn. br. 502242/03 od 26.12.2003. godine na iznos 10.383 KM i Rn. br. 502244/03 od 26.12.2003. godine na iznos 6.691 KM.

³ Račun br. 01935 od 31.12.2003. godine na iznos od 2.120 KM i Račun br. 01934 od 31.12.2003. godine na iznos od 2.286 KM

Izdaci za reprezentaciju

Po računu br. 169/03 koji je ispostavljen od firme «Margo» Pale nabavljena je umjetnička slika (ulje na platnu) vrijednosti 1.680 KM bez odobrenja Ministarstva financija i trezora. Navedeni račun evidentiran je na troškove - usluge reprezentacije umjesto na stalna sredstva – umjetničke slike. Ovim su precijenjeni troškovi Ministarstva za 1.680 KM, a podcijenjena stalna sredstva za isti iznos.

Preporučamo da Ministarstvo izvrši ispravke knjiženja u ovom slučaju i nabavke evidentira u okviru stalnih sredstava koja se na kraju godine popisuju.

2.4. Tekući izdaci**2.4.1. Plaće uposlenih**

Obračun i isplata plaća za sva četiri novoformirana ministarstva vršena je u Ministarstvu civilnih poslova, a zbirnu rekapitulaciju potpisivao je ministar civilnih poslova. U ovom slučaju nije postignut prijenos ovlasti za ovjeravanje zbirne rekapitulacije koja sadrži podatke o plaćama za sva četiri novoformirana ministarstva. Ovo je posljedica neizvršene preraspodjele uposlenih u 2003. godini.

Revizija nije uočila značajnija odstupanja prigodom obračuna i isplate plaća, osim u sljedećim slučajevima

- S obzirom na nedostatak uposlenih kod novoformiranih ministarstava i povećanog obima određenih poslova, pojedinim uposlenima isplaćivana su povećanja osnovnih plaća u procentima od 20% do 50%, u zavisnosti od obima posla. U slučajevima ovakvih isplata kod Ministarstva sigurnosti isplate stimulacija vršene su prema odlukama koje su donesene naknadno;
- Prigodom obračuna plaća za savjetnike ministara i pomoćnika ministara (koeficijent 4,8) uočili smo neslaganje odredbi Zakona o državnoj službi i Odluke Vijeća ministara o obračunu plaća i drugih naknada. Zakon o državnoj službi u institucijama BiH u članku 43. navodi: « Plaća savjetnika veže se za plaću pomoćnika ministra iz V plaćnog razreda». U Odluci VM o načinu obračuna plaća i drugih naknada V platni razred odnosi se na šefa kabineta sa koeficijentom (4,60), a pomoćnik ministra je svrstan u IV platni razred sa koeficijentom (4,8).

Mišljenja smo da isplaćene stimulacije uposlenima treba odobravati odmah na temelju dokaza o povećanom obimu poslova, a ne naknadno. Skrećemo pozornost Ministarstvu da se povećani obim aktivnosti treba riješiti realizacijom planiranog broja uposlenih i što skorijom izgradnjom svake od navedenih institucija koje su poslovale unutar Ministarstva.

Preporučamo da se za visinu plaće savjetnika Ministarstvo obrati Pravnoj službi Vijeća ministara radi tumačenja.

2.4.2. Naknade uposlenih**Naknade za prijevoz na posao i sa posla**

Isplata naknada za prijevoz uposlenih nije vršena na temelju pojedinačnih odobrenih odluka ili rješenja kojima se dokazuje vjerodostojnost isplata za ove namjene. Kod naknada za gradski prijevoz obračun je vršen u odnosu na prisustvovanje na poslu umjesto u visini cijene mjesečne karte, kako je regulirano pravilima Vijeća ministara. Na taj način dolazilo je u slučaju odsustvovanja sa posla uposlenog do manjeg iznosa isplate u odnosu na stvarnu isplatu prema visini cijene mjesečne karte.

Smatramo da ove vrste naknada treba regulirati pojedinačnim odlukama ili rješenjima kojima ovlaštena osoba odobrava isplatu određenog iznosa naknade na temelju dokazanih prava na ove isplate. Ovo pitanje je važno regulirati u specifičnim slučajevima, npr. u međugradskom prijevozu uposlenih za koji su vezani veći izdaci.

Naknade troškova smještaja

Prigodom isplata ovih naknada uočili smo u pojedinim slučajevima kod uposlenih u Ministarstvu sigurnosti i Ministarstvu komunikacija i transporta da ugovori o zakupu stana nisu ovjereni kod Poreske uprave, tako da je vjerojatno izbjegnuta obveza plaćanja poreza od strane zakupodavca. Revizija je u svojim ranijim nalazima isticala ovaj problem i smatramo da Ministarstva ne bi trebala vršiti isplate po ovoj osnovi ako ugovori o zakupu stana nisu ovjereni.

Preporučamo da se ugovori o zakupu stana ovjere od strane Poreske uprave radi vjerodostojnosti evidentiranja i plaćanja obveza temeljem ovoga.

Naknade za odvojeni život

Revizijom je utvrđeno da isplate ovih naknada nisu dokumentirane odgovarajućim potvdama (npr. potvrde o prebivalištu uposlenih i članova uže obitelji uposlenih) na koji način se dokazuje vjerodostojnost isplata za ove namjene. Naknade su isplaćivane tijekom cijele godine, tj. i za vrijeme korištenja godišnjeg odmora.

Mišljenja smo da su za isplate ovih naknada potrebne potvrde o prebivalištu uposlenih i članova uže obitelji kao dokazi da su ove naknade isplaćene osobama koje stvarno imaju pravo na ovu vrstu naknada.

Naknade za privremene i povremene poslove

Prigodom isplata ovih naknada Revizija nije mogla utvrditi da postoje pisani kriteriji u pogledu visine naknada i vrste poslova za ove namjene.

Preporučamo da ministarstva utvrde pisane kriterije kojima će se detaljnije opisati poslovi koji se mogu tretirati kao privremeni i povremeni poslovi kao i iznos naknada za navedene poslove.

2.5. Popis – inventura

Odlukom Ministarstva civilnih poslova br. 01/1-782 /03 od 09.12.2003. godine formirane su povjerenstva za popis sredstava i obveza. Ovom odlukom formirana su sljedeća povjerenstva: Povjerenstvo za popis stalnih sredstava Ministarstva civilnih poslova i državnih povjerenstava, Povjerenstvo za popis stalnih sredstava sustava za izdavanje putnih isprava, Povjerenstvo za popis stalnih sredstava Direkcije za implementaciju projekta «CIPS» i Povjerenstvo za popis novčanih sredstava, dugovanja i potraživanja.

Revizijom su konstatirane sljedeće nepravilnosti koje se odnose na popis 31.12.2003. godine:

- Utvrđeno je da Ministarstvo civilnih poslova nema knjigu osnovnih sredstava, te da ne vode vrijednosti stalnih sredstava analitički za svako pojedino stalno sredstvo. Kao izvor raspoloživih stalnih sredstava služe im popisne liste iz 2002. godine. Knjigovodstveno stanje stalnih sredstava u popisnim listama za 2003. godinu (vrijednosno i količinski) preuzeto je sa popisnih listi iz 2002. godine, umjesto da se uzima iz knjige stalnih sredstava;
- Povjerenstvo za popis nije evidentiralo u popisnim listama stalna sredstva koja je predložila za otpis. Revizija u ovom slučaju nije mogla da utvrdi da li se radi o rashodovanju sredstava ili o manjku. Utvrđeno je da su u Glavnoj knjizi isknjižena stalna sredstva sa konta 011313 – oprema za prijenos podataka i glasa u iznosu od 1.800 KM, što navodi na zaključak da su otpisana četiri faks aparata, što je i prijedlog povjerenstva, a za otpis jednog faks aparata ne postoji odluka o otpisu;
- Revizija je konstatirala da na stalnim sredstvima ne postoje inventarni brojevi, što otežava utvrđivanje stvarnog postojanja stalnog sredstva;
- povjerenstvo koje je bilo zaduženo za popis novčanih sredstava, dugovanja i potraživanja izvršilo je popis sredstava u blagajnama, a popis obveza i potraživanja nije izvršen;

- Revizijom smo ustanovili da se ne vrši interno zaduživanje za osobe koje koriste mobilne telefone u vlasništvu Ministarstva civilnih poslova;
- Obračun amortizacije evidentiran je samo na dva analitička konta, a nabavna vrijednost stalnih sredstava evidentira se na više konta. Na taj način ne može se utvrditi sadašnja vrijednost pojedinih grupa stalnih sredstava;

Nepravilnosti prigodom popisa mogu imati utjecaja na zaštitu imovine svih novoformiranih ministarstava. Preporučamo da se u ministarstvima poduzmu odgovarajuće aktivnosti kojima bi se osigurala pravilnost popisa (stvarni fizički popis, popis obveza i potraživanja, i drugo).

Također, preporučamo da Ministarstvo formira knjigu osnovnih sredstava u kojoj će se evidentirati pojedinačno sva stalna sredstva. Također, sva stalna sredstva moraju imati inventurne brojeve koji dokazuju vlasništvo sredstava, a sredstva dana na korištenje uposlenima moraju biti interno zadužena (revers). Računovodstvo mora omogućiti evidentiranje pojedinačnih nabavnih vrijednosti stalnih sredstava i pripadajućih pojedinačnih ispravaka vrijednosti, tako da se može vidjeti sadašnja vrijednost svakog stalnog sredstva ili grupe sredstava.

2.6. Programi posebne namjene

Programi posebnih namjena planirani su u proračunu u okviru novoformiranih ministarstava kako je prikazano u tablici:

Vrsta programa	Proračun Za 2003.	Izvršenje U 2003.	Proc. izvrš.	Realizacija u okviru ministarstva
1. Državna povjerenstva	631.137	565.708	90	Min. civilnih posl.
- Povjeren. za državljanstva	120.000	83.931	70	Min. civilnih posl.
- Povjerenstvo za granice	251.137	247.609	98	Min. civilnih posl.
- Povjerenstvo za deminiranje	170.000	164.979	97	Min. civilnih posl.
- Povjeren. za zašt.podataka	90.000	69.189	77	Min. civilnih posl.
2. Održ. sustava putovnica	700.000	695.774	99	Min. civilnih posl.
3. «SECI» centar*	0	103.514	0	Min. civilnih posl.
4. Vijeće Eur.-Soc.prava*	0	11.659	0	Min. civilnih posl.
5. Povjerenstvo za HIV	50.000	0	0	Min. civilnih posl.
6. Pov. za usk.red.vožnje	39.000	71.374	183**	Min. kom. i transp.
7. Antiteroristički tim	35.850	33.366	93	Min. sigurnosti
8. Financ. sudske pol.	300.000	264.165	88	Min. pravde
Ukupno (1-6)	1.755.987	1.745.560	99	

* Sredstva realizirana preko Min. civilnih poslova uz prethodno refundiranje sredstava od entiteta

** Povjerenstvo je prekoračilo planirana sredstva s obzirom da je u 2003. godini koristila neiskorištena sredstva iz 2002. godine.

Revizija je pregledala dokumentaciju vezano za Programe posebnih namjena metodom uzorka značajnijih stavki. Niže navodimo samo uočene nepravilnosti koje smo identificirali našim postupcima revizije :

Povjerenstvo za granice

- Popisno povjerenstvo izvršilo je popis stalnih sredstava. Popisna lista ne sadrži inventurne brojeve;
- Od ukupno 13 stavki popisanih stalnih sredstava na šest stavki nije točno obračunata amortizacija;
- U odluci o povećanju naknada članovima povjerenstva u rasponu od 30% do 35% nisu navedeni razlozi koji su doveli do navedenog povećanja;

Ministarstvo, odnosno njegove mjerodavne službe trebaju osigurati otklanjanje navedenih nepravilnosti.

Održavanje sustava izdavanja putovnica

- U popisnim listama nisu upisane nabavne vrijednosti i ispravke vrijednosti sredstava, te knjigovodstveno stanje sredstava. Obračun amortizacije nije vršen. U svom izvješću Povjerenstvo je iznijelo obrazloženje da za mnoga pronađena stalna sredstva koja se nalaze kod MUP-ova nisu imali originalnu izvornu dokumentaciju, te da su neka od sredstava uknjižena u vlasništvo ustanova u kojima je smješten odjel za izdavanje putovnica.

Ministarstvo, odnosno njegove mjerodavne službe trebaju osigurati otklanjanje navedenih nepravilnosti.

S obzirom da su ova sredstva evidentirana u programu posebnih namjena, a namijenjena su projektu «CIPS», Ministarstvo treba u suradnji sa Direkcijom za implementaciju projekta osigurati jedinstveno i pravilno evidentiranje ovih sredstava u okviru projekta «CIPS».

Povjerenstvo za usklađivanje redova vožnje

- Ugovori o radu za naknade članovima povjerenstva zaključivani su naknadno. Na primjer, ugovori su zaključivani 26.08.2003. godine za poslove koji su već izvršeni u razdoblju od 01.11.2002. do 31.12.2002. godine, a drugi ugovori su zaključivani 31.12.2003. godine za poslove koji su već izvršeni u razdoblju od 01.01.2003. do 31.12.2003.
- Za isti izvršeni posao i u istom razdoblju (od 01.11.2002. do 31.12.2002. godine) članovi Povjerenstva iz institucija BiH dobili su po 1.000 KM naknade, a članovi Povjerenstva angažirani van institucija BiH po 4.900 KM, 3.500 KM, 2.800 KM, te stručni suradnici iz institucija BiH po 800 KM, a stručni suradnik van institucija BiH 2.800 KM. Objašnjenje za ovako neujednačene kriterije nismo dobili. Kriteriji su kasnije izmijenjeni za poslove izvršene u 2003. godini.

Predlažemo da Ministarstvo zaključuje ugovore o vršenju ovih poslova unaprijed, te da ispita slučajeve neujednačenih kriterija za isplate naknada iz 2002. godine.

- Ostali dio proračuna Povjerenstvo je realiziralo za nabavke kapitalnih izdataka koje su izvršene od više dobavljača u ukupnom iznosu od **15.848 KM**, a izdaci su se odnosili na računarsku opremu, kase, metalne ormare i drugo. Nabavke su realizirane neposrednom pogodbom sa jednim dobavljačem i bez objedinjavanja ukupnih potreba za kapitalne izdatke. Transferi za ove namjene nisu realizirani uz prethodnu suglasnost Ministarstva financija i trezora, kako je regulirano člankom 16. Zakona o izvršenju proračuna institucija BiH. U ovom slučaju nije poštovana niti Odluka Vijeća ministara o postupku nabave roba, usluga i ustupanju radova za potrebe institucija BiH, kojom je u članku 7. i 13. definirao da se nabavke do 50.000 KM mogu realizirati nadmetanjem po pozivu za odabir najpovoljnije od tri prikupljene ponude, te da se vrijednosti nabavki utvrđenih proračunom ne mogu dijeliti.

Ministarstvo mora osigurati primjenu propisanih procedura nabavki i za sredstva namijenjena programima posebnih namjena.

Preporučamo da se programi posebnih namjena, a time i izdaci za kapitalne izdatke iz ovih programa, ubuduće planiraju analitički prema namjenama, a ne zbirno u jednom iznosu, kako je to bio slučaj do sada.

Antiteroristički tim

- Proračun za ove namjene iskorišten je za realizaciju kapitalnih izdataka (nabavku vozila) u iznosu od 33.366 KM, a procedura nabavke je izvršena sukladno Odluci o postupku nabavke roba, usluga i ustupanja radova za potrebe institucija BiH (realizacija nabavki izvršena preko Službe zajedničkih poslova institucija BiH). Transferi iz proračuna za ove programe posebnih namjena nisu analitički planirani u proračunu i nisu realizirani uz prethodnu suglasnost Ministarstva financija i trezora, kako je regulirano člankom 16. Zakona o izvršenju proračuna institucija BiH.

Preporučamo da se programi posebnih namjena, a time i izdaci za kapitalne izdatke iz ovih programa, ubuduće planiraju analitički prema namjenama, a ne zbirno u jednom iznosu, kako je to bio slučaj do sada.

Financiranje sudske policije

- Proračun za ove namjene iskorišten je za realizaciju kapitalnih izdataka (nabavku vozila i namještaja) u iznosu od 260.938 KM, a procedura nabavke je izvršena sukladno Odluci o postupku nabavke roba, usluga i ustupanja radova za potrebe institucija BiH (realizacija nabavki izvršena preko Službe zajedničkih poslova institucija BiH). Transferi iz proračuna za ove programe posebnih namjena nisu analitički planirani u proračunu i nisu realizirani uz prethodnu suglasnost Ministarstva financija i trezora, kako je regulirano člankom 16. Zakona o izvršenju proračuna institucija BiH.

Preporučamo da se programi posebnih namjena, a time i izdaci za kapitalne izdatke iz ovih programa, ubuduće planiraju analitički prema namjenama, a ne zbirno u jednom iznosu, kako je to bio slučaj do sada.

2.7. Informacijski sustav Ministarstva

U Ministarstvu postoji nekoliko informacijskih podsustava koji nisu međusobno uvezani između sektora u jednu cjelinu. Također, uočeno je da postojeći informacijski kapaciteti nisu na najbolji način iskorišteni što može dovesti do neučinkovitog korištenja postojećih resursa. Informacijski podsustavi čine zasebne cjeline bez ikakvog dodira i dijeljenja resursa sa drugim podsustavima i ministarstvom kao cjelinom.

Revizija je i u izvješću za 2002. godinu uočila korištenje nelicenciranih softverskih paketa koji služe za kancelarijsko poslovanje u Ministarstvu. Ministarstvo koristi pojedinačna računala koja rade na operativnom sustavu «Windows 98» koristeći nelicencirane «MS Office» softverske pakete, te stoga ponovo skrećemo pozornost Ministarstvu da se korištenjem nelicenciranog softvera izlaže riziku pravnih posljedica kršenja autorskih prava i riziku nepredviđenih troškova održavanja ovakvih paketa, što bi trebalo uzeti u obzir prigodom kreiranja razvojnih planova.

Administrativna i organizacijska kontrola

Ministarstvo nije uspostavilo organiziran informacijski sustav koji bi povezao sve sektore i time umnogome olakšao međusobnu komunikaciju i bolju organizacijsku kontrolu. Revizija je utvrdila da odluka o razvojnom planu i drugim fazama informatizacije nije donesena na nivou cjelokupnog Ministarstva, mada je u svojim ranijim nalazima zahtijevala donošenje istih. Ovo može dovesti do nesklada potreba i resursa i do međusobne nepodudarnosti različitih informacijskih podsustava unutar Ministarstva.

Nedovoljna organizacijska kontrola s obzirom na broj informacija i dokumenata koji se svakodnevno obrađuju može dovesti do neučinkovitosti u radu Ministarstva.

Ministarstvo bi trebalo imati jasna zaduženja za upravljanje i razvoj informacijskog sustava, kao i integralne planove razvoja informacijskog sustava, te pisane procedure za korištenje ovih sustava i kontrolu podataka kao preduvjet za uspostavljanje administrativne i organizacijske kontrole.

Zaštita podataka i rezervne kopije

Utvrđeno je da u Ministarstvu ne postoje interne pisane procedure o zaštiti i čuvanju podataka kao i pravila o pravljenju rezervnih kopija, te da se rezervne kopije ne prave redovno i na organiziran način. Pored toga, nije izvršena klasifikacija podataka koja bi bila temelj za donošenje politika o pravima pristupa pojedinim podacima.

Ministarstvo nije propisalo procedure sa tehničkim detaljima o pravljenju rezervnih kopija na bazama podataka u mjestu izdavanja, što može dovesti do nestručnog rukovanja i oštećenja baze.

Preporučamo da Ministarstvo donese interna pravila o čuvanju i zaštiti podataka, kao i pravljenju rezervnih kopija, te da utvrdi kontrolne postupke kako bi se rezervne kopije o svim bitnim podacima redovno pravile.

3. OSVRT NA IZVRŠENU REVIZIJU ZA 2002. godinu

Ured za reviziju izvršio je reviziju poslovanja Ministarstva za 2002. godinu o čemu je sačinjen Izvješće o reviziji.

Osvrtom na preporuke prethodne revizije, utvrđeno je da Ministarstvo nije poduzelo sve aktivnosti na otklanjanju nedostataka konstatiranih revizijom, i to:

- Ministarstvo nije ni u 2003. godini u svim slučajevima postupalo suglasno zakonskim propisima koji reguliraju problematiku javnih nabavki;
- stalna sredstva koja se nalaze kod MUP-ova, a koja se odnose na opremu za izdavanje putovnica, nisu u cijelosti evidentirana popisom niti su usuglašena sa knjigovodstvenim evidencijama u poslovnim knjigama Ministarstva;
- postoji i dalje rizik za realizaciju potencijalnih obveza iz ranijeg razdoblja koje mogu nastati kao posljedica sudskih sporova za neplaćene obveze prema dobavljačima i temeljem radnog odnosa;

4. KORESPONDENCIJA SA KLIJENTOM

Ministarstvu je dana 16.04.2004. godine uručen nacrt Izvješća o izvršenoj reviziji za 2003. godinu na razmatranje i dostavljanje eventualnih komentara i primjedbi na nalaz revizije. Ministarstvo nije u ostavljenom roku od 10 dana dostavilo pismene primjedbe na naše izvješće o reviziji.



5. SAŽETAK

Tijekom vršenja svog mandata revizija je uočila nedostatke u oblasti sustava internih kontrola u dijelu koji se odnosio na podjelu bivšeg Ministarstva civilnih poslova i komunikacija na četiri novoformirana ministarstva (Ministarstvo civilnih poslova, Ministarstvo komunikacija i transporta, Ministarstvo pravde i Ministarstvo sigurnosti). Podjela ovih ministarstava nije bila izvršena u 2003. godini prema odluci Vijeća ministara od 29.04.2003. godine, niti su bile poduzete aktivnosti kako bi se ovi poslovi diobe izvršili kvalitetno i na vrijeme. Rashodi svih novoformiranih ministarstava prikazani su u poslovnim knjigama i financijskim izvješćima zbirno u okviru Ministarstva civilnih poslova, bez mogućnosti sagledavanja pojedinačnih rashoda. Revizijom prihoda od taksi koji pripadaju proračunu BiH, a koji se odnose na poslove državljanstva, izdavanja putnih isprava i dozvola za transport, uočeni su nedostaci u sustavu internih kontrola prilikom prikupljanja prihoda od taksi koji se ne usuglašavaju naturalno, prema broju obrađenih predmeta, niti vrijednosno, prema naplaćenim prihodima po vrstama.

Realizacija nabavki štampanih obrazaca u iznosu 21.718 KM i stalnih sredstava kod Povjerenstva za usklađivanje redova vožnje u iznosu 15.848 KM nije bila izvršena po propisima koji reguliraju javne nabavke, tj. objedinjavanjem vrijednosti nabavki i pribavljanjem tri ponude uz prethodnu suglasnost Ministarstva financija i trezora.

Revizijom su također konstatirane nepravilnosti koje se odnose na popis stalnih sredstava izvršen sa 31.12.2003. godine. Tom prilikom konstatirano je da Ministarstvo civilnih poslova nema Knjigu stalnih sredstava, te da ne vodi vrijednosti stalnih sredstava analitički za svako pojedino stalno sredstvo, da u popisnim listama nema stalnih sredstava koja su otpisana, a koja je kasnije predložila za otpis, da na stalnim sredstvima ne postoje inventarni brojevi, da nije izvršen popis obveza i potraživanja i da se ne vrši interno zaduživanje osoba koje koriste mobilne telefone. Obračun amortizacije evidentiran je samo na dva analitička konta, a nabavna vrijednost stalnih sredstava evidentira se na više konta. Popis sredstava koja se nalaze kod MUP-ova, a odnosi se na sredstva za izdavanje putovnica, nije još uvijek u cijelosti izvršen.

Kontrolom ostvarenih kapitalnih izdataka za programe posebnih namjena konstatirano je da nabavke stalnih sredstava nisu realizirani prema propisanoj proceduri koja predviđa prethodnu suglasnost Ministarstva financija i trezora. Također, analitički plan izdataka namijenjen za realizaciju ovih programa nije postojao.

..

**vršitelj dužnosti generalnog
revizora**

Samir Mušović

zamjenik generalnog revizora

Dragan Kulina