



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 ИЗБОРНЕ КОМИСИЈЕ БиХ ЗА 2004.ГОДИНУ

Сарајево, јул 2005. године



САДРЖАЈ

I	МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА	3
II	РЕВИЗИОНИ ИЗВЈЕШТАЈ	4
1.	Увод	4
2.	Осврт на препоруке из претходног извјештаја	4
3.	Налази и препоруке	5
3.1.	Управљање и руковођење	5
3.2.	Планирање и извршење буџета	6
3.3.	Расходи	8
3.4.	Програм посебне намјене - Општински избори 2004	8
3.5.	Информациони систем	9
4.	КОРЕСПОНДЕНЦИЈА	9
5.	Резиме	10



I МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА

- 1.1. Канцеларија за ревизију финансијског пословања институција Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Канцеларија за ревизију) извршила је ревизију финансијских извјештаја и то: Биланс стања, Рачуна прихода и расхода, Искоза о капиталним издацима и Извјештаја о извршењу буџета на дан 31.12.2004. године у Изборној комисији Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Комисија). Ревизија је испитивала и усаглашавања са примјенљивим законима и функционисање система интерних контрола.
- 1.2. Руководство Комисије 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.
- 1.3. Законски основ ревизије садржан 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 примјена закона и прописа, заштита имовине, поуздано извјештавање и ефикасно пословање.
- 1.4. Ревизија је, на основу узорак, испитивала значајне трансакције које потврђују 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 изражавање нашег мишљења.

Према нашем мишљењу, ревидирани финансијски извјештаји дају фер и истинит приказ стања у свим значајним аспектима финансијског пословања у 2004. години.

Без намјере даље квалификације нашег мишљења скрећемо пажњу на неопходно унапређење планирања буџета као и на унапређење планирања и прикупљања средстава за програм посебних намјена – Општински избори 2004. године.

II РЕВИЗИОНИ ИЗВЈЕШТАЈ

1. Увод

Изборна комисија Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Комисија) је, на основу одредби Изборног закона БиХ, независан орган који за свој рад одговара непосредно Парламентарној скупштини БиХ и чија овлаштења произлазе из наведеног Закона. Комисија: координира, надгледа и регулише законитост рада изборних комисија и бирачких одбора са Изборним законом; доноси административне прописе за provedбу Изборног закона; предлаже буџет за Изборну комисију БиХ и Секретаријат и подноси извјештај о извршењу буџета; одговорна је за израду, тачност и вођење Централног бирачког списка за територију БиХ; овјерава политичке странке, коалиције, листе независних кандидата и независне кандидате за учешће на свим нивоима избора у БиХ; потврђује и овјерава кандидатске листе за све нивое избора у БиХ; одговорна је за правовремено штампање, дистрибуцију и сигурност гласачких листића и образаца за изборе на свим нивоима у БиХ; утврђује садржај и форму гласачких листића за све нивое избора у БиХ; потврђује, овјерава и објављује резултате избора на свим нивоима избора у Босни и Херцеговини; издаје увјерење лицима која су добила мандат; обавјештава изборну комисију или бирачки одбор да не поступају у складу са одредбама Изборног закона, или да их крше, и надлежном органу налаже подузимање одговарајућих мјера; објављује у службеним гласилима и средствима јавног информисања у БиХ и ван ње, пословнике, прописе и изборне резултате, информације за бираче, те остале информације неопходне за provedбу Изборног закона и свих изборних закона; обавља све изборне активности за избор чланова Предсједништва БиХ и чланова Представничког дома Парламентарне скупштине БиХ; провјерава одлуку надлежног органа о престанку мандата изабраног функционера на свим нивоима власти, како би се осигурало да је мандат изабраног функционера престао у складу са законом, и у случају када је изабрани функционер поднио оставку, да је то учинио својом вољом; подноси годишњи извјештај Парламентарној скупштини БиХ о стању provedбе избора у Босни и Херцеговини, provedби Изборног закона и предлаже измјене Изборног закона и обавља све друге послове утврђене законом. Активност Комисије у 2004. години била је усмјерена на организовање општинских избора на подручју БиХ.

2. Осврт на препоруке из претходног извјештаја

Канцеларија за ревизију извршила је ревизију пословања Комисије за 2003. годину, о чему је састављен Извјештај о ревизији. Освртом на препоруке ревизије, дате у наведеном Извјештају, утврђено је да је Комисија подузела активности на отклањању констатованих недостатака и да су уочена унапређења у пословању те институције.

Реализоване препоруке:

- Именовањем члана Комисије из реда српског народа и генералног секретара систем управљања и руковођења је унапријеђен;
- Усвојена су недостајућа правила којим се регулише право и дозвољена висина трошкова за стварање обавеза за поједине трошкове;

- Доследно се примјењују прописи везано за обрачун и исплату плата упосленим у Секретаријату Комисије;
- Поништен је уговор о закупу складишног простора са фирмом «Центротранс» Сарајево и проведена прописана процедура избора најповољнијег понуђача за закуп складишног простора;
- Успостављена је контрола уноса података у ИСФУ систем;
- Одлука о висини благајничког максимума се доследно примјењује.

Активности које су у току:

- Доградња система интерних контрола доношењем прецизнијих правила за употребу средстава репрезентације и телефонских услуга;

Препоруке које нису реализоване:

- Планирање буџета није у потпуности реализовано како је то наведено у препорукама ревизије;
- Препоруке које се односе на ИТ систем нису у потпуности реализоване.

3. Налази и препоруке**3.1. Управљање и руковођење**

Према одредбама Изборног закона БиХ Комисијом руководи председавајући који се ротира сваких 15 мјесеци из реда сва три конститутивна народа у БиХ и један из реда осталих. Парламентарна скупштина БиХ је током 2004. године извршила именовање недостајућих чланова Комисије тако да је већим дијелом 2004. године Комисија функционисала у пуном саставу (четири домаћа члана и три страна члана). У складу са одредбама Изборног закона БиХ у Комисији је успостављен Секретаријат Изборне комисије БиХ и то дана 20.11.2001. године, који обавља стручне и административно-техничке послове за потребе Комисије. Према Правилнику о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста у Секретаријату Комисије предвиђене су следеће организационе цјелине: Канцеларија генералног секретара; Одјелење за правне послове; Одјелење за изборне операције; Одјелење за имплементацију; Одјелење за информационо-техничке послове и развој; Одјелење за материјално-финансијске послове; Одјелење ревизије и Одјелење за оперативне и заједничке послове.

У Комисији нису у потпуности имплементирали усвојену организациону структуру, тако да на појединим кључним мјестима недостаје запослених. Према плану за 2004. годину предвиђено је да ће у Комисији бити запослено 71 лице по усвојеној систематизацији, а тренутно је запослено 53 тако да недостаје 18 запослених. У Комисији нису попуњена руководна радна мјеста у Одјелењу за ревизију и ИТ одјелењу тако да наведени процеси нису довољно надгледани и контролисани. Као један од разлога непотпуне имплементације организационе структуре је слаб одзив заинтересованих кандидата који испуњавају услове по објављеним конкурсима. Ревизији је потврђено да су у току активности на обнови конкурса за пријем недостајућег руководног кадра и непосредних извршилаца.

Канцеларија за ревизију препоручује Комисији да подузме додатне активности у циљу попуне упражњених руководних радних мјеста како би се обезбиједили услови за ефикасно обављање и надгледање свих процеса у тој институцији, а самим тим и успоставила потпуна функција те институције.

Утврдили смо да Комисија није израдила програм рада за 2004. годину. Ова обавеза је прописана Одлуком Савјета министара БиХ, о начелима за утврђивање унутрашње организације управе институција БиХ¹. Ревизији су презентовани појединачни планови рада по одјелима сачињени у августу 2004. године, као и планирани временски распоред активности на припреми и провођењу општинских избора.

У складу са важећим прописима² годишњи извјештаји о пословању институција БиХ подносе се одвојено и то финансијски извјештај се подноси Министарству финансија и трезора БиХ, а извјештај о раду се подноси Парламентарној скупштини БиХ. Према нашем мишљењу овакав начин извјештавања не даје потпуну информацију о пословању институција, јер се на два мјеста подносе извјештаји са различитим садржајем који појединачно не приказују стварно стање о оствареним резултатима пословања.

Препоручујемо руководству Комисије да убудуће сачињава годишње програме рада, те да прије усвајања истих, претходно прибави сагласност Министарства финансија и трезора БиХ на финансијски аспект тог програма, како је то прописано наведеном Одлуком Савјета министара БиХ.

Мишљења смо да Комисија треба да сачињава збирне годишње извјештаје који ће садржавати извршене и неизвршене планиране активности заједно са финансијским показатељима о извршењу буџета и финансијској позицији те институције. Оваквим начином извјештавања, органи којим се подноси извјештај о пословању, имали би на располагању конкретне компаративне показатеље о реализованим оперативним активностима и утрошеним финансијским средствима за те активности, што би, према нашем мишљењу, унаприједило квалитет оцјењивања пословања институција БиХ. Сматрамо да ова унапређења у извјештавању требају да се реализују у сарадњи са Министарством финансија и трезора БиХ уз претходну сагласност Савјета министара БиХ.

3.2. Планирање и извршење буџета

Приједлог плана буџета Комисије извршен је на основу претпоставке да ће се у потпуности имплементирати организациона структура у 2004. години на бази 71 упосленог. Према усвојеној динамици запошљавања потпуна имплементација је требала да буде реализована у јануару 2004. године. Укупан приједлог плана буџета за 2004. годину износио је 2.477.268 КМ, без програма посебне намјене - Општински избори 2004 који се према одредбама Изборног закона финансира од стране општина. Министарство финансија и трезора БиХ је, без додатних комуникација са Комисијом кориговало предложени буџет на 2.110.000 (смањење за 367.268 КМ). Комисија је сачинила план буџета за програм посебне намјене - Општински избори 2004. у укупном износу од 3.322.000 КМ, а средства за реализацију програма су осигурана уплатама општина и прикупљена су на посебном рачуну отвореном у Министарству финансија и трезора БиХ у укупном износу од 2.922.008 КМ.

¹ Одлука Савјета министара БиХ о начелима за утврђивање унутрашње организације управе институција Босне и Херцеговине («Сл. Гласник БиХ» број: 12/03)

² Изборни закон («Сл. Гласник БиХ» број: 23/01...04/04); Закон о извршењу Буџета институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2004. годину («Сл. Гласник БиХ» број: 23/04)



Као посљедица нереалног планирања буџета за текуће издатке Комисије за 2004. годину утрошено је 1.683.149 КМ или 80% од одобреног буџета, тако да неутрошена средства Комисије по одобреном буџету за 2004. годину износе 426.851 КМ или 20% од одобреног буџета.

Преглед извршења буџета Комисије за 2004. годину приказан је у наредној табели:

Р. Бр.	Врста расхода	Одобрено буџетом 2004. год.	Реструк буџета по Одлуци СМ	Текућа резерва	Укупно буџет за 2004.годину (3+4+5)	Извршење буџета за 2004.годину	Одступање (6 - 7)	Индекс (7 / 6)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
I	Текући издаци	2.110.000	0	0	2.110.000	1.683.149	426.851	80
1.	Плате упослених	1.139.000	0	0	1.139.000	914.097	224.903	80
2.	Накнаде трошкова запослених	315.000	0	0	315.000	242.630	72.370	77
3.	Путни трошкови	20.000	0	0	20.000	17.192	2.808	86
4.	Издаци за енергију	23.000	0	0	23.000	17.532	5.468	76
5.	Издаци за комуналне услуге	50.000	0	0	50.000	49.845	155	100
6.	Набавка материјала	80.000	0	0	80.000	57.776	22.224	72
7.	Издаци за усл. превоза и горива	10.000	0	0	10.000	6.223	3.777	62
8.	Унајмљивање имовине и опрем.	328.000	0	0	328.000	321.692	6.308	98
9.	Издаци за текуће одржавање	30.000	0	0	30.000	6.079	23.921	20
10.	Издаци за осигурање	5.000	0	0	5.000	1.095	3.905	22
11.	Уговорене услуге	110.000	0	0	110.000	48.988	61.012	45
II	Текући грантови	0	0	0	0	0	0	0
III	Капитални издаци	0	0	0	0	0	0	0
1.	Набавка грађевина	0	0	0	0	0	0	0
2.	Набавка опреме	0	0	0	0	0	0	0
3.	Набавка осталих сталних сред.	0	0	0	0	0	0	0
IV	Програми посебне намјене	2.922.008	0	0	2.922.008	1.944.826	977.182	67
	Општински избори 2004.	2.922.008	0	0	2.922.008	1.944.826	977.182	67
		0	0	0	0	0		
V	СВЕ УКУПНО (I - IV)	5.019.989	0	0	5.019.989	3.627.975	1.392.014	72
	Број запослених	50	0	0	50	53		106

Мање остварени текући издаци финансирани из буџета указују на чињеницу да Комисија није реално извршила планирање буџетских ставки. Најзначајнији разлог се односи на пропуштено благовремено запошљавање планираног броја запослених у тој институцији, а што је посљедица дуготрајних процедура приликом избора државних службеника и недостатка кадрова за обављање послова ревизије и послова везаних за информационе технологије.

Препоручује се руководству Комисије, да убудуће приликом планирања буџета претходно изврши анализу и процјену потребних средстава, предвиђених донација, плана капиталних улагања и људских ресурса потребних за извршење оперативних планова, те да утрошак одобрених средстава прилагоди усвојеним оперативним плановима. На тај начин би се смањило одступање планираног и одобреног буџета, а потребна средства за извршење планираних активности те институције би се свела у реалне оквире. Такођерр смо мишљења да руководство Комисије у будућности треба подузети додатне активности на успостави правовремене комуникације са Министарством финансија и трезора БиХ, а у циљу усаглашавања висине потребних средстава на изради приједлога буџета за ту институцију, како се овакви пропусти у планирању буџета не би дешавали.

3.3. Расходи

Ревидирањем исплаћених плата и накнада уполненим утврдили смо да се у Комисији нису досљедно придржавали прописа који уређују ову област. Наиме, у Комисији су извршили обрачун и исплату стимулације плате за домаће чланове Комисије у појединачним износима од по цца 650 КМ (укупно 2.646 КМ) иако таква врста накнаде није предвиђена прописима³ којим се уређују плате и накнаде за домаће чланове Комисије.

Поред тога што исплаћени износ стимулације није материјално значајан у односу на укупно утрошена средства, скрећемо пажњу на овај пропуст јер смо у Извјештају о обављеној ревизији за 2003. годину утврдили сличну врсту пропуста и дали препоруке руководству Комисије да досљедно примјењује напријед наведене прописе како се овакви пропусти у пословању те институције не би понављали.

3.4. Програм посебне намјене - Општински избори 2004. године

Према одредбама Изборног закона БиХ финансирање избора врши се из буџета оног нивоа власти зависно од тога за који ниво се проводе избори. Међутим, Изборним законом није прописан начин и механизам путем којих ће средства бити обезбијеђена, као ни методологија утврђивања износа средстава које је потребно да се издвоје из буџета појединих органа власти за које се избори проводе. Према усвојеном буџету институција Босне и Херцеговине и међународних обавеза БиХ за 2004. годину утврђено је да се средства за реализацију посебног програма - Општински избори 2004. године осигуравају уплатама општина и из донаторских средстава, а евидентирају се као посебан програм у оквиру буџета Комисије, а начин прикупљања и праћења утрошка тих средстава утврдиће Савјет министара БиХ посебном одлуком.

Ревизији је потврђено од стране руководства Комисије, да Савјет министара БиХ није доносио било какву одлуку којом се регулише начин прикупљања и утрошка средстава за Општинске изборе 2004. године што је имало за последицу нереално планирање потребних средстава за provedбу наведених избора и непоштивање обавеза од стране појединих општина везано за уплату потребних новчаних средстава за провођење избора. Наиме, Комисија је утврдила оквирни план буџета за provedбу избора на основу параметара о provedеним општим изборима 2002. године у укупном износу од 3.322.000 КМ и утврдила обавезе општина за уплату на бази процентуалног учешћа регистрованих бирача по општинама. Утврдили смо да су укупно прикупљена средства на посебном рачуну износила 2.922.008 КМ или 87,95% од планираних. Укупно утрошена средства за provedбу општинских избора износила су 1.944.826 КМ или 66,55% од прикупљених средства, с тим да је 18 општина уплатило мање од утрошених средстава за provedбу избора за те општине у укупном износу од 95.211,10 КМ. Преостала средства на посебном рачуну у износу од 977.181,60 КМ враћена су општинама (укупно 120) које су уплатиле већи износ од припадајућег, с тим да је остала обавеза поврата тим општинама средстава утрошених за provedбу избора у општинама које нису измириле своје обавезе у укупном износу од 95.211,10 КМ.

³ Одлука Парламентарне скупштине БиХ, о начину обрачуна плата и осталих материјалних права члановима Изборне комисије БиХ

Ревизија је мишљења да овакав начин финансирања избора може у будућности довести да ситуације да избори, због недостатка средства, не буду проведени, те препоручујемо руководству Комисије да покрене активности на измјенама Изборног закона којим ће се јасно дефинисати извор средства, као и начин и механизам, планирања, прикупљања и располагања средствима потребним за provedбу избора за све нивое власти у Босни и Херцеговини.

3.5. Информациони систем

Комисија је због специфичности свог пословања и свакодневних информација које обрађује у великој зависности од кориштења информационог система.

За развој и одржавање ИТ система у Комисији је задужено Одјелење, у којем се поред одржавања постојећег система врши и развој пословних апликација. Проблем у функционисању овог Одјелења се огледа у недостатку кадрова који ће обављати предвиђене функције. Руководство Комисије би као приоритет морало да постави рјешавање проблема попуњености кадрова овог Одјелења.

Ревизијом је утврђено да Комисија не посједује писане процедуре који се односе на употребу компјутера, заштиту података, контролу података, класификацију и права приступа подацима, обавезе програмера, прављење резервних копија и вођење ИТ пројеката, што смањује ефикасност над управљањем информационим системом.

Руководство би требало ИТ одјелењу да наложи да пропише наведене процедуре које се тичу управљања и контроле информационог система, како би се појачала организациона контрола над управљањем и развојем информационог система.

Резервне копије података се праве редовно на организован начин на централном серверу. Медиј за смјештање back-up података се налази на истој локацији гдје и сервер.

Руководство би ради сигурности података требало изнаћи могућности чувања медија са копијама на некој другој локацији, изван просторија Комисије.

4. КОРЕСПОНДЕНЦИЈА

Комисији је дана 12.07.2005. године, уручен Нацрт извјештаја о извршеној ревизији за 2004. годину, на разматрање и достављање евентуалних нових доказа и очитовања на налаз ревизије.

У остављеном року од 7 дана, Комисија није доставила очитовање и примједбе на Извјештај ревизије.

Извјештај за Парламентарну скупштину БиХ представља Извјештај достављен клијенту без корекција у односу на Нацрт извјештаја.



5. Резиме

Канцеларија за ревизију је извршила ревизију финансијског пословања Комисије, у складу са одредбама Закона о ревизији финансијског пословања институција БиХ и INTOSAI стандардима, уз уважавање општих услова окружења у којим је пословала Комисија. Ревизијом смо утврдили одређени број неправилности и недостатака на које у већем дијелу руководство Комисије није имало утицаја:

- Комисија није усвојила програм рада за 2004. годину (тачка 3.1. Извјештаја);
- Процес планирање буџета није урађен квалитетно са реално утврђеним ресурсима потребним за извршење јасно дефинисаних циљева и задатака пословања (тачка 3.2. Извјештаја);
- Неадекватно рјешење финансирања избора без додатног механизма за уплату обавеза од стране општина (тачка 3.4. Извјештаја);
- Недоследна примјена прописа приликом обрачуна и исплате стимулације плата за чланове Комисије (тачка 3.3. Извјештаја);
- Због недостатка кадрова Информациони систем није организован на функционалан начин (тачка 3.5. Извјештаја).

**ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ
РЕВИЗОРА**

Самир Мушовић

ГЕНЕРАЛНИ РЕВИЗОР

Миленко Шего

**ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ
РЕВИЗОРА**

Драган Кулина