



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 :

IZVJEŠTAJ O REVIZIJI
MINISTARSTVA CIVILNIH POSLOVA BiH
ZA 2004. GODINU

Sarajevo, juni 2005. godine

**SADRŽAJ**

I	MIŠLJENJE REVIZORA	3
II	REVIZIONI IZVJEŠTAJ	4
1.	Uvod	4
2.	Osvrt na preporuke iz prethodnog izvještaja	4
3.	Sistem internih kontrola	4
4.	Nalazi i preporuke	5
4.1.	Upravljanje i rukovođenje	5
4.2.	Prihodi od taksi	6
4.3.	Planiranje i izvršenje budžeta	6
4.4.	Rashodi	8
4.5.	Stalna sredstva	8
4.6.	Programi posebnih namjena	8
4.7.	Informacioni sistem	9
4.	KORESPONDENCIJA	9
5.	Rezime	10

I MIŠLJENJE REVIZORA

- 1.1. Ured za reviziju finansijskog poslovanja institucija Bosne i Hercegovine izvršio je reviziju finansijskih izvještaja, i to: Bilansa stanja, Računa prihoda u rashoda, Iskaza o kapitalnim izdacima i Izvještaja o izvršenju budžeta na dan 31. decembra 2004. godine u **Ministarstvu civilnih poslova Bosne i Hercegovine** (u daljem tekstu : Ministarstvo). Revizija je ispitivala i saglasnost sa primjenljivim zakonima i funkcionisanje sistema internih kontrola.
- 1.2. Rukovodstvo Ministarstva odgovorno je za finansijske izvještaje, postupanje u skladu sa zakonima i propisima i uspostavljanje efikasnog sistema internih kontrola. Naša odgovornost je da izrazimo mišljenje na osnovu revizije koju smo izvršili.
- 1.3. Zakonska osnova revizije sadržana je u Zakonu o reviziji finansijskog poslovanja institucija Bosne i Hercegovine. Reviziju smo obavili u skladu sa revizionim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizionih institucija – INTOSAI. Ovi standardi zahtijevaju da reviziju planiramo i izvršimo na način koji nam omogućava da se u razumnoj mjeri uvjerimo da su finansijski izvještaji sastavljeni u skladu sa važećom zakonskom regulativom i primjenljivim računovodstvenim standardima i da predstavljaju tačan i istinit prikaz poslovanja. Revizija ocjenjuje i pouzdanost sistema internih kontrola kojima se osigurava poštivanje zakona i propisa, zaštita imovine, pouzdano izvještavanje i efikasno poslovanje.
- 1.4. Revizija je na osnovu uzorka ispitivala značajne transakcije koje potkrepljuju iznose u finansijskim izvještajima, ocjenu računovodstvenih principa prilikom sastavljanja finansijskih izvještaja, ocjenu značajnih procjena koje je izvršilo rukovodstvo prilikom sastavljanja finansijskih izvještaja, usaglašenost sa zakonima i propisima i ocjenu sistema internih kontrola. Smatramo da revizija koju smo izvršili pruža razumnu osnovu za naše mišljenje.

Finansijski izvještaji Ministarstva za 2004. godinu predstavljaju tačan i istinit prikaz poslovanja i u skladu su sa zakonima i opšteprihvaćenim računovodstvenim standardima osim za pozicije koje se odnose na sljedeće:

- **Poslovanje Ministarstva zbog nepopunjenosti optimalne organizacione strukture nije u pojedinim područjima rada moglo biti efikasno izvršavano (tačka 4.1.);**
- **Usaglašavanje naplaćenih prihoda od administrativnih taksi sa računima budžeta na koji se uplaćuju ovi prihodi nije vršeno tokom godine (tačka 4.2.);**
- **Nedovoljno pouzdan sistem internih kontrola u dijelu planiranja nacrta budžeta i zaštite imovine (tačka 4.3. i 4.5.);**
- **Izvršenje budžeta iz programa posebnih namjena nije bilo u potpunosti transparentno sa stanovišta izdvajanja u kapitalna ulaganja za realizaciju konkretnih programa (tačka 4.6.).**

II REVIZIONI IZVJEŠTAJ

1. Uvod

Ministarstvo u okviru svojih ovlaštenja izvršava poslove koji su definisani Zakonom o ministarstvima Bosne i Hercegovine. Stupanjem na snagu novog Zakona o Ministarstvima i drugim organima uprave 15.03.2003. godine, Ministarstvo je proisteklo iz bivšeg Ministarstva civilnih poslova i komunikacija iz kojeg su formirana četiri nova Ministarstva: Ministarstvo komunikacija i prometa, Ministarstvo pravde, Ministarstvo sigurnosti i Ministarstvo civilnih poslova. Na osnovu toga, Ministarstvo po sporazumu o preuzimanju sredstava i obaveza od bivšeg Ministarstva civilnih poslova i komunikacija (s obzirom da je dioba izvršena tek sa 01.01.2004. godine), posluje u 2004. samostalno sa izmijenjenom organizacionom šemom kojom su Ministarstvu dodijeljeni novi poslovi (rad, zapošljavanje, zdravstvo, penzije, socijalna zaštita, obrazovanje, nauka, kultura, sport, geodezija, geologija, meteorologija)

2. Osvrt na preporuke iz prethodnog izvještaja

Izvještaj o reviziji Ministarstva za 2003. godinu nije izrađen kao poseban, izdvojeni izvještaj zbog tadašnjeg poslovanja sva četiri novoformirana Ministarstva u jednom Ministarstvu (Ministarstvu civilnih poslova). Osvrtom na preporuke iz prethodnog izvještaja, utvrđeno je da Ministarstvo nije preduzelo sve aktivnosti na otklanjanju nedostataka konstatovanih u Izvještaju o reviziji za 2003. godinu, i to:

- Ministarstvo nije implementiralo predviđeni broj zaposlenih uzimajući u obzir realne potrebe što bi doprinijelo efikasnijem izvršavanju postavljenih ciljeva i zadataka;
- Naplaćene takse od izdavanja uvjerenja za državljanstvo i izdavanja putnih isprava nisu usaglašavane sa računima budžeta na koje su uplaćuju ovi prihodi tokom godine;
- Izvršenje budžeta iz programa posebnih namjena namijenjeno kapitalnim ulaganjima nije bilo u potpunosti transparentno.

3. Sistem internih kontrola

Revizija je uočila određene slabosti sistema internih kontrola¹ u dijelu koji se odnosi na:

- nedovoljno efikasno preduzimanje aktivnosti na implementaciji predviđenog broja zaposlenih i rješavanja problema poslovnog prostora;
- postupci usaglašavanja naplaćenih prihoda po osnovu taksi sa računima budžeta nisu na odgovarajući način propisani i izvršavani;
- izrada planskih projekcija budžeta ne sadrži analize i procjene potrebnih sredstava povezanih sa poslovnim aktivnostima Ministarstva ;
- nedovoljna zaštita imovine (vozila) u ranijim godinama;
- upravljanje programima posebnih namjena namijenjeno realizaciji konkretnih aktivnosti nije bilo u potpunosti transparentno;
- nedostatak organizovanog informacionog sistema i kadrova zaduženih za ovu oblast.

Navedene slabosti sistema internih kontrola označavamo kao uzroke određenih nedostataka koje kao posljedice opisujemo u narednom dijelu našeg izvještaja.

¹ Interne kontrole su jedinstven proces koji uvodi organizacija kao skup postupaka i mjera koje osiguravaju tačnost i pravilnost evidentiranja finansijskih transakcija, njihovu punu usklađenost sa zakonima i ekonomično, efikasno, i efektivno trošenje javnog novca i zaštita imovine.

4. Nalazi i preporuke

4.1. Upravljanje i rukovođenje

Unutrašnja organizacija Ministarstva nije u potpunosti implementirana tako da zbog nepopunjenosti određenih radnih mjesta Ministarstvo funkcioniše u otežanim uslovima u kojima ne može efikasno izvršavati sve predviđene funkcije. Prema sistematizaciji poslova u Ministarstvu je planirano 95 zaposlenih, a trenutno poslove izvršava 49 zaposlenih, što je 48% manje od plana. Zbog dodatnih poslova koji se planiraju u okviru Ministarstva (izdvajanje zdravstva i obrazovanja u poseban sektor, formiranje odjela za mlade i formiranje odjela za evropske integracije), unutrašnja organizacija Ministarstva nije još uvijek konačna. Ovo dodatno otežava realno planiranje potrebnih sredstava i izvršavanje planiranih poslova. Kao ograničavajući faktor za prijem novih zaposlenih pojavljuje se i nedostatak poslovnog prostora. Tokom obavljanja revizije u maju 2005. godine, Ministarstvo je preduzelo aktivnosti na rješavanju problema poslovnog prostora u kojima će biti smještena tri sektora.

Smatramo da Ministarstvo treba preduzeti aktivnosti na popunjavanju optimalnog broja zaposlenih što omogućava efikasno obavljanje poslova iz nadležnosti Ministarstva. Također, Ministarstvo mora riješiti konačnu šemu organizacije kojom bi se stvorile pretpostavke realnog planiranja sredstava i izvršavanje planiranih poslova.

Poslovne aktivnosti Ministarstva nisu povezane sa planiranim utroškom sredstava u budžetu. Ministarstvo je izradilo Program rada i Izvještaj o radu za 2004. godinu. Program rada dostavljen je i usvojen od strane Vijeća ministara bez prethodno pribavljenog mišljenja Ministarstva finansija i trezora o finansijskim aspektima programa rada².

Izveštavanje Ministarstva o izvršenim poslovnim aktivnostima i utrošenim sredstvima iz budžeta nije povezano. Ministarstvo je saglasno propisima³, godišnje izvještaje podnosilo odvojeno, posebno finansijski izvještaj koji se predaje Ministarstvu finansija i trezora, a posebno Izvještaj o radu koji se podnosi Vijeću ministara. Prema našem mišljenju, ovakav način izveštavanja ne daje potpunu informaciju o poslovanju Ministarstva, s obzirom da poslovne aktivnosti nisu povezane sa utrošenim sredstvima.

Ministarstvo treba Program rada podnositi na usvajanje zajedno sa finansijskim planom. Također, mišljenja smo da treba izmijeniti metodologiju izveštavanja i sačinjavati jedinstvene godišnje izvještaje koji će sadržavati izvršene (i neizvršene) aktivnosti Ministarstva tokom godine zajedno sa finansijskim izvještajima o izvršenju budžeta i finansijskoj poziciji Ministarstva. Ovakvim načinom izveštavanja Ministarstvo bi prezentovalo konkretne komparativne pokazatelje o realizovanim aktivnostima u odnosu na utrošena sredstva za izvršavanje tih aktivnosti.

Napominjemo da realizacija ovih preporuka prevazilazi ovlaštenja Ministarstva i da trebaju biti ostvarene u saradnji sa Ministarstvom finansija i trezora i Vijećem ministara.

² Odluka o načelima za utvrđivanje unutrašnje organizacije uprave.

³ Zakon o izvršenju budžeta institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za 2004. godinu i Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine.

4.2. Prihodi od taksi

Ministarstvo je tokom 2004. godine obavljalo aktivnosti vezano za naplatu prihoda od taksi po osnovu poslova državljanstva i putnih isprava. Poslovi državljanstva i putnih isprava vezani su za naplatu taksi od fizičkih lica po osnovu davanja rješenja o prestanku državljanstva, prijema u državljanstvo, upisa u matičnu knjigu rođenih itd., kao i izdavanja službenih pasoša i brodskih knjižica.

Revizija je u svom ranijem izvještaju zahtijevala usaglašavanje ovih prihoda sa računima budžeta, tako da se utvrdi da su svi plaćeni prihodi od fizičkih lica stvarno i naplaćeni na račun budžeta koji se vodi u Ministarstvu finansija i trezora. Ministarstvo je u 2004. godini formiralo Komisiju za provođenje interne revizije kod prikupljanja prihoda od taksi koja je izvršila uvid u spise predmeta metodom slučajnog uzorka. Ne osporavajući ovaj sistem kontrole koji ustvari predstavlja uvid u ispravnost samih spisa predmeta i koji i dalje treba nastaviti, postupak usaglašavanja naplaćenih prihoda sa računima budžeta ovim nije izvršen. Nedostatak ovakvih postupaka može i dalje uzrokovati određene nepravilnosti koje se tiču **sveobuhvatnosti** naplaćenih prihoda od taksi u odnosu na broj i vrste predmeta i njihovu verifikaciju u odnosu na račune budžeta.

Preporučujemo da se u sektoru koji se bavi ovim poslovima osigura sveobuhvatna evidencija naturalnog i vrijednosnog evidentiranja broja obrađenih predmeta i periodično usaglašavanje sa izvodima računa budžeta na kojima se evidentiraju ove vrste prihoda. Time bi se postigla sveobuhvatna kontrola naplaćenih prihoda i uvjerenje da su sve obračunate i plaćene takse stvarno i naplaćene na računima budžeta.

4.3. Planiranje i izvršenje budžeta

Odobreni budžet Ministarstva za 2004. godinu iznosi **4.326.437 KM**. Realizacija budžeta izvršena je za tekuće izdatke, kapitalne izdatke i finansiranje programa posebnih namjena u ukupnom iznosu od **3.175.872 KM**, što je manje od raspoloživog budžeta za **1.150.565 KM**, ili što predstavlja **73%** ostvarenja budžeta.



Pregled izvršenja budžeta Ministarstva za 2004. godinu prikazujemo u narednoj tabeli:

PREGLED IZVRŠENJA BUDŽETA ZA 2004. godinu

Tabela br. 1.

Iznosi u KM

Red. br.	Vrsta rashoda	Budžet za 2004.god	Promjena strukture budžeta za 2004.	Tekuće rezerve budžeta Za 2004.	Ukupno Odobreni budžet (3+4+5)	Izvršenje budžeta za 2004.	Odstupanje (6 – 7)	Indeks (7/6)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
I	Tekući izdaci	2.770.300	0	0	2.770.300	1.717.265	1.053.035	62
1	Plate zaposlenih	1.681.000	0	0	1.681.000	1.033.280	647.720	61
2	Naknade troškova zaposlenih	464.300	0	0	464.300	218.104	246.196	47
3	Putni troškovi	178.000	0	0	178.000	118.885	59.115	67
4	Izdaci za energiju	0	0	0	0	0	0	0
5	Izdaci za komunalne usluge	102.000	+ 10.000	0	112.000	103.615	8.385	93
6	Nabavka materijala	65.000	0	0	65.000	54.299	10.701	84
7	Izdaci za usluge prijevoza i goriva	60.000	0	0	60.000	29.524	30.476	49
8	Unajmljivanje imovine i opreme	0	0	0	0	0	0	0
9	Izdaci za tekuće održavanje	50.000	+ 10.000	0	60.000	44.610	15.390	75
10	Izdaci za osiguranje	20.000		0	20.000	2.827	17.173	14
11	Ugovorene usluge	150.000	- 20.000	0	130.000	112.121	17.879	86
II	Tekući grantovi	0	0	0	0	0	0	0
III	Kapitalni izdaci	0	0	75.000	75.000	72.438	2.562	97
1	Nabavka građevina	0	0	0	0	0	0	0
2	Nabavka opreme	0	0	75.000	75.000	72.438	2.562	97
3	Nabavka ostalih staln. sredstava	0	0	0	0	0	0	0
IV	Programi posebne namjene	1.481.137	0	0	1.481.137	1.386.169	94.968	94
1.	Državne komisije	631.137	0	0	631.137	571.332	59.805	90
2.	Komisija za HIV	50.000	0	0	50.000	38.198	11.802	76
3.	Štampanje knjižica za pasoše	800.000	0	0	800.000	776.639	23.361	97
V	SVEUKUPNO (I-IV)	4.251.437	0	75.000	4.326.437	3.175.872	1.150.565	73
VI	Broj zaposlenih	95	0	0	95	48	47	51

Prilikom izrade nacrt budžeta Ministarstvo nije polazilo od analiza i procjena potrebnih sredstava, kapitalnih ulaganja i dinamike zapošljavanja. Budžet Ministarstva nije povezan sa planiranim aktivnostima Ministarstva. Plan je izrađen pod pretpostavkom potpune implementacije broja zaposlenih što nije ostvareno do kraja godine. Također, budžet je planiran bez potrebnih sredstava za osiguravanje dodatnog poslovnog prostora što je pretpostavka potpune implementacije broja zaposlenih i efikasnog izvršavanja propisanih poslova. Po tom osnovu odobreni budžet Ministarstva ne prikazuje realnu projekciju događaja u 2004. godini i kao posljedica toga ukupno izvršeni budžet na kraju godine ostvaren je manje za 73% od odobrenog.

Ministarstvo treba da donese procedure izrade i usvajanja nacrt budžeta uzimajući u obzir analize i procjene potrebnih sredstava, kapitalnih ulaganja i dinamike zapošljavanja. Također, budžet treba biti povezan sa planiranim aktivnostima Ministarstva. Time bi se osigurale realne procjene potrebnih sredstava što bi omogućilo efikasno izvršavanje svih propisanih poslovnih aktivnosti.

4.4. Rashodi

Revizija je pregledala rashode Ministarstva koji su izvršeni u 2004. godini i konstatovala manje nepravilnosti o kojima smo putem memoranduma obavijestili rukovodioca Sektora za pravne, kadrovske, opšte i finansijske poslove o potrebnim aktivnostima za njihovo otklanjanje.

4.5. Stalna sredstva

Ministarstvo nije ranijih godina u potpunosti bilo ažurno, vezano za popis stalnih sredstava – vozila. Ministarstvo je tek 2004. godine izvršilo evidentiranje pet vozila u poslovne knjige koja su donirana Ministarstvu 1998. godine čija ukupna procijenjena vrijednost sa 31.12.2004. godine iznosi 68.311 KM. Ovo je posljedica slabosti sistema internih kontrola u Ministarstvu vezano za zaštitu imovine iz ranijih godina, a kao posljedica svega postoji mogućnost pojavljivanja i drugih neevidentiranih sredstava.

Preporučujemo da Ministarstvo izvrši kontrolu svih sredstava kako bi se osiguralo sveobuhvatno evidentiranje u poslovne knjige i kontinuirani popis koji omogućava zaštitu imovine Ministarstva. Također, sugerišemo da se za značajnije vrijedna vozila razmotri mogućnost dodatnog osiguranja u slučaju otuđenja.

4.6. Programi posebne namjene

Realizacija programa posebnih namjene bila je planirana za izdatke Komisije za deminiranje, Komisije za granice, Komisije za državljanstva, Komisije za zaštitu podataka i Komisije za HIV. Program štampanja knjižica za pasoše direktno je izvršavan od strane Ministarstva finansija i trezora za unaprijed ugovorene poslove štampanja knjižica za pasoše u inostranstvu.

Revizija je uočila da je dio realizacije kapitalnih sredstava iz navedenih programa (Komisije za deminiranje i Komisije za državljanstva) izvršen za potrebe samog Ministarstva (svjetlosna i zvučna signalizacija u iznosu 2.179 KM i kompjuterska oprema u iznosu od 27.563 KM), umjesto za potrebe navedenih komisija. Ovo je posljedica neadekvatnog planiranja sredstava za realizaciju konkretnih potreba programa posebnih namjena, tako da dolazi do realizacije kapitalnih sredstava za potrebe Ministarstva koja po pravilu treba da se realizuju putem odobravanja sredstava iz tekućih rezervi budžeta.

Utvrđeno je da kod pojedinih nabavki izvršenih na teret rashoda programa posebnih namjena (osiguranje vozila, održavanje vozila) nisu poštovane propisane procedure nabavki tj. nabavke nisu obavljene od dobavljača koji su izabrani od strane Službe zajedničkih poslova.

Preporučujemo Ministarstvu da ubuduće detaljno planira potrebna sredstva programa za realizaciju konkretnih aktivnosti što bi omogućilo i određene uštede javnog novca za nepotrebna ulaganja i osiguralo propisanu proceduru prilikom nabavke kapitalnih sredstava.

4.7. Informacioni sistem

- **Organizaciona kontrola**

U Ministarstvu postoje više informacionih podсистema koji nisu međusobno uvezani u jedan integrisani sistem. Uočeno je da postojeći informatički kapaciteti nisu na najbolji način iskorišteni što može dovesti do neefikasnog korištenja postojećih informatičkih resursa. Informacioni podsystemi, povezani u manje lokalne mreže, čine zasebne cjeline bez ikakvog dodira i dijeljenja resursa sa drugim podsystemima i Ministarstvom kao cjelinom.

Ministarstvo nema organizovan informacioni sistem koji bi povezao sve sektore i time umnogome olakšao međusobnu komunikaciju i bolju organizacionu kontrolu. Revizija je utvrdila da odluka o razvojnom planu i drugim fazama informatizacije nije donesena na nivou cjelokupnog Ministarstva, što može dovesti do nesklada potreba i resursa i do međusobne nepodudarnosti različitih informacionih podsystema unutar Ministarstva.

Preporučujemo rukovodstvu Ministarstva da definiše strategiju razvoja informacionog sistema koja treba da obuhvati: trenutne i buduće informacione potrebe kako bi se strategija razvoja informacionog sistema mogla uskladiti sa strategijom razvoja institucije, definisanje funkcija informacionog sistema koje će fleksibilno i dinamički zadovoljavati potrebe radnih procesa, davanje prijedloga povezivanja i integracije postojećih informacionih podsystema u jedinstven integrisan informacioni sistem i definisanje sistema autorizacije pristupa resursima informacionog sistema sa korisnicima kategorisanim po različitim pravima pristupa pojedinim grupama podataka.

- **Sigurnost sistema**

Utvrđeno je da ne postoje interne pisane procedure o zaštiti i čuvanju fajlova kao ni pravila o pravljenju rezervnih kopija. Rezervne kopije ne prave se redovno i na organizovan način, što nije moguće očekivati bez organizovanog načina povezivanja mreže na centralni server. Nepostojanje pravila o pravljenju rezervnih kopija, kao i pravila o klasifikaciji i pristupu pojedinim podacima, može prouzrokovati trajni gubitak bitnih podataka bez kojih bi rad Ministarstva bio otežan.

Potrebno je donijeti interna pravila o čuvanju i zaštiti podataka, kao i pravljenju rezervnih kopija, osigurati sve tehničke preduslove koji obuhvataju nabavljanje neophodne opreme, te voditi brigu da se rezervne kopije o svim bitnim podacima redovno prave i čuvaju na sigurnom mjestu.

4. KORESPONDENCIJA SA KLIJENTOM

Ministarstvu je dana 14.06.2005. godine uručen Nacrt izvještaja o izvršenoj reviziji za 2004. godinu na razmatranje i dostavljanje eventualnih komentara i primjedbi na nalaze revizije. Ministarstvo nije u ostavljenom roku dostavilo odgovor što znači da nema primjedbi na naš Izvještaj o reviziji.



5. Rezime

Tokom obavljanja svog mandata revizija je uočila određene slabosti sistema internih kontrola u dijelu koji se odnosi na propuštene postupke usaglašavanja naplaćenih prihoda po osnovu taksi sa računima budžeta, neadekvatnog planiranja nacrtu budžeta, nedovoljne zaštite imovine (vozila) u ranijim godinama, netransparentno upravljanje programima posebnih namjena namijenjenih realizaciji konkretnih aktivnosti i nepostojanje organizovanog informacionog sistema i kadrova zaduženih za ovu oblast.

Unutrašnja organizacija Ministarstva nije u potpunosti implementirana tako da zbog nepopunjenosti određenih radnih mjesta Ministarstvo ne može efikasno izvršavati sve predviđene funkcije i uspostaviti efikasan sistem internih kontrola.

**ZAMJENIK GENERALNOG
REVIZORA**

Samir Mušović

GENERALNI REVIZOR

Milenko Šego

**ZAMJENIK GENERALNOG
REVIZORA**

Dragan Kulina