



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
МИНИСТАРСТВА ЦИВИЛНИХ ПОСЛОВА БИХ
ЗА 2004. ГОДИНУ

Сарајево, јун 2005. године

**САДРЖАЈ**

I	МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА	3
II	РЕВИЗИОНИ ИЗВЈЕШТАЈ	4
1.	Увод	4
2.	Осврт на препоруке из претходног извјештаја	4
3.	Систем интерних контрола	4
4.	Налази и препоруке	5
4.1.	Управљање и руковођење	5
4.2.	Приходи од такси	6
4.3.	Планирање и извршење буџета	6
4.4.	Расходи	8
4.5.	Стална средства	8
4.6.	Програми посебних намјена	8
4.7.	Информациони систем	9
4.	КОРЕСПОНДЕНЦИЈА	9
5.	Резиме	10

I МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА

- 1.1. Канцеларија за ревизију финансијског пословања институција Босне и Херцеговине извршила је ревизију финансијских извјештаја, и то: Биланса стања, Рачуна прихода у расхода, Искоза о капиталним издацима и Извјештаја о извршењу буџета на дан 31. децембра 2004. године у **Министарству цивилних послова Босне и Херцеговине** (у даљем тексту : Министарство). Ревизија је испитивала и сагласност са примјенљивим законима и функционисање система интерних контрола.
- 1.2. Руководство Министарства одговорно је за финансијске извјештаје, поступање у складу са законима и прописима и успостављање ефикасног система интерних контрола. Наша одговорност је да изразимо мишљење на основу ревизије коју смо извршили.
- 1.3. Законски основ ревизије 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 поштивање закона и прописа, заштита имовине, поуздано извјештавање и ефикасно пословање.
- 1.4. Ревизија је на основу узорка испитивала значајне трансакције које поткрепљују износе у финансијским извјештајима, оцјену рачуноводствених принципа приликом састављања финансијских извјештаја, оцјену значајних процјена које је извршило руководство приликом састављања финансијских извјештаја, усаглашеност са законима и прописима и оцјену система интерних контрола. Сматрамо да ревизија коју смо извршили пружа разуман основ за наше мишљење.

Финансијски извјештаји Министарства за 2004. годину представљају тачан и истинит приказ пословања и у складу су са законима и општеприхваћеним рачуноводственим стандардима осим за позиције које се односе на следеће:

- **Пословање Министарства због непопуњености оптималне организационе структуре није у појединим подручјима рада могло да буде ефикасно извршавано (тачка 4.1.);**
- **Усаглашавање наплаћених прихода од административних такси са рачунима буџета на који се уплаћују ови приходи није вршено током године (тачка 4.2.);**
- **Недовољно поуздан систем интерних контрола у дијелу планирања нацрта буџета и заштите имовине (тачка 4.3. и 4.5.);**
- **Извршење буџета из програма посебних намјена није било у потпуности транспарентно са становишта издвајања у капитална улагања за реализацију конкретних програма (тачка 4.6.).**

II РЕВИЗИОНИ ИЗВЈЕШТАЈ

1. Увод

Министарство у оквиру својих овлаштења извршава послове који су дефинисани Законом о министарствима Босне и Херцеговине. Ступањем на снагу новог Закона о Министарствима и другим органима управе 15.03.2003. године, Министарство је проистекло из бившег Министарства цивилних послова и комуникација из којег су оформљена четири нова Министарства: Министарство комуникација и транспорта, Министарство правде, Министарство безбједности и Министарство цивилних послова. На основу тога, Министарство по споразуму о преузимању средстава и обавеза од бившег Министарством цивилних послова и комуникација (с обзиром да је диоба извршена тек са 01.01.2004. године), послује у 2004. самостално са измијењеном организационом шемом којом су Министарству додијељени нови послови (рад, запошљавање, здравство, пензије, социјална заштита, образовање, наука, култура, спорт, геодезија, геологија, метеорологија)

2. Осврт на препоруке из претходног извјештаја

Извјештај о ревизији Министарства за 2003. годину није израђен као посебан, издвојени извјештај због тадашњег пословања сва четири новооформљена Министарства у једном Министарству (Министарству цивилних послова). Освртом на препоруке из претходног извјештаја, утврђено је да Министарство није предузело све активности на отклањању недостатака констатованих у Извјештају о ревизији за 2003. годину, и то:

- Министарство није имплементирало предвиђени број запослених узимајући у обзир реалне потребе што би допринијело ефикаснијем извршавању постављених циљева и задатака;
- Наплаћене таксе од издавања увјерења за држављанство и издавања путних исправа нису усаглашаване са рачунима буџета на које су уплаћују ови приходи током године;
- Извршење буџета из програма посебних намјена намијењено капиталним улагањима није било у потпуности транспарентно.

3. Систем интерних контрола

Ревизија је уочила одређене слабости система интерних контрола¹ у дијелу који се односи на:

- недовољно ефикасно предузимање активности на имплементацији предвиђеног броја запослених и рјешавања проблема пословног простора;
- поступци усаглашавања наплаћених прихода по основу такси са рачунима буџета нису на одговарајући начин прописани и извршавани;
- израда планских пројекција буџета не садржи анализе и процјене потребних средстава повезаних са пословним активностима Министарства ;
- недовољна заштита имовине (возила) у ранијим годинама;
- управљање програмима посебних намјена намијењено реализацији конкретних активности није било у потпуности транспарентно;
- недостатак организованог информационог система и кадрова задужених за ову област.

Наведене слабости система интерних контрола означавамо као узроке одређених недостатака које као посљедице описујемо у наредном дијелу нашег извјештаја.

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

4. Налази и препоруке

4.1. Управљање и руковођење

Унутрашња организација Министарства није у потпуности имплементирана тако да због непопуњености одређених радних мјеста Министарство функционише у отежаним условима у којима не може ефикасно да извршава све предвиђене функције. Према систематизацији послова у Министарству је планирано 95 запослених, а тренутно послове извршава 49 запослених, што је 48% мање од плана. Због додатних послова који се планирају у оквиру Министарства (издвајање здравства и образовања у посебан сектор, формирање одјељења за младе и формирање одјељења за европске интеграције), унутрашња организација Министарства није још увијек коначна. Ово додатно отежава реално планирање потребних средстава и извршавање планираних послова. Као ограничавајући фактор за пријем нових запослених појављује се и недостатак пословног простора. Током обављања ревизије у мају 2005. године, Министарство је предузело активности на рјешавању проблема пословног простора у којима ће бити смјештена три сектора.

Сматрамо да Министарство треба предузети активности на попуњавању оптималног броја запослених што омогућава ефикасно обављање послова из надлежности Министарства. Такође, Министарство мора да ријеши коначну шему организације којом би се створиле претпоставке реалног планирања средстава и извршавање планираних послова.

Пословне активности Министарства нису повезане са планираним утрошком средстава у буџету. Министарство је израдило Програм рада и Извјештај о раду за 2004. годину. Програм рада достављен је и усвојен од стране Савјета министара без претходно прибављеног мишљења Министарства финансија и трезора о финансијским аспектима програма рада².

Извјештавање Министарства о извршеним пословним активностима и утрошеним средствима из буџета није повезано. Министарство је сагласно прописима³, годишње извјештаје подносило одвојено, посебно финансијски извјештај који се предаје Министарству финансија и трезора, а посебно Извјештај о раду који се подноси Савјету министара. Према нашем мишљењу, овакав начин извјештавања не даје потпуну информацију о пословању Министарства, с обзиром да пословне активности нису повезане са утрошеним средствима.

Министарство треба Програм рада да подноси на усвајање заједно са финансијским планом. Такође, мишљења смо да треба да се измијени методологија извјештавања и да се сачињавају јединствени годишњи извјештаји који ће да садржавају извршене (и неизвршене) активности Министарства током године заједно са финансијским извјештајима о извршењу буџета и финансијској позицији Министарства. Оваквим начином извјештавања Министарство би презентовало конкретне компаративне показатеље о реализованим активностима у односу на утрошена средства за извршавање тих активности.

Напомињемо да реализација ових препорука превазилази овлаштења Министарства и да требају да буду остварене у сарадњи са Министарством финансија и трезора и Савјетом министара.

² Одлука о начелима за утврђивање унутрашње организације управе.

³ Закон о извршењу буџета институција Босне и Херцеговине и међународних обавеза Босне и Херцеговине за 2004. годину и Закон о министарствима и другим органима управе Босне и Херцеговине.

4.2. Приходи од такси

Министарство је током 2004. године обављало активности везано за наплату прихода од такси по основу послова држављанства и путних исправа. Послови држављанства и путних исправа везани су за наплату такси од физичких лица по основу давања рјешења о престанку држављанства, пријема у држављанство, уписа у матичну књигу рођених итд., као и издавања службених пасоша и бродских књижица.

Ревизија је у свом ранијем извјештају захтијевала усаглашавање ових прихода са рачунима буџета, тако да се утврди да су сви плаћени приходи од физичких лица стварно и наплаћени на рачун буџета који се води у Министарству финансија и трезора. Министарство је у 2004. години формирало Комисију за провођење интерне ревизије код прикупљања прихода од такси која је извршила увид у списе предмета методом случајног узорка. Не оспоравајући овај систем контроле који уствари представља увид у исправност самих списа предмета и који и даље треба наставити, поступак усаглашавања наплаћених прихода са рачунима буџета овим није извршен. Недостатак оваквих поступака може и даље да узрокује одређене неправилности које се тичу **свеобухватности** наплаћених прихода од такси у односу на број и врсте предмета и њихову верификацију у односу на рачуне буџета.

Препоручујемо да се у сектору који се бави овим пословима обезбиједи свеобухватна евиденција натуралног и вриједносног евидентирања броја обрађених предмета и периодично усаглашавање са изводима рачуна буџета на којима се евидентирају ове врсте прихода. Тиме би се постигла свеобухватна контрола наплаћених прихода и увјерење да су све обрачунате и плаћене таксе стварно и наплаћене на рачунима буџета.

4.3. Планирање и извршење буџета

Одобрени буџет Министарства за 2004. годину износи **4.326.437 КМ**. Реализација буџета извршена је за текуће издатке, капиталне издатке и финансирање програма посебних намјена у укупном износу од **3.175.872 КМ**, што је мање од расположивог буџета за **1.150.565 КМ**, или што представља **73%** остварења буџета.



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

ПРЕГЛЕД ИЗВРШЕЊА БУЏЕТА ЗА 2004. ГОДИНУ

Табела бр. 1.

Износи у КМ

Ред. бр.	Врста расхода	Буџет за 2004.год	Промјена структуре буџета за 2004.	Текуће резерве буџета за 2004.	Укупно одобрени буџет (3+4+5)	Извршење буџета за 2004.	Одступање (6 – 7)	Индекс (7/6)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
I	Текући издаци	2.770.300	0	0	2.770.300	1.717.265	1.053.035	62
1	Плате запослених	1.681.000	0	0	1.681.000	1.033.280	647.720	61
2	Накнаде трошкова запослених	464.300	0	0	464.300	218.104	246.196	47
3	Путни трошкови	178.000	0	0	178.000	118.885	59.115	67
4	Издаци за енергију	0	0	0	0	0	0	0
5	Издаци за комуналне услуге	102.000	+ 10.000	0	112.000	103.615	8.385	93
6	Набавка материјала	65.000	0	0	65.000	54.299	10.701	84
7	Издаци за услуге превоза и горива	60.000	0	0	60.000	29.524	30.476	49
8	Унајмљивање имовине и опреме	0	0	0	0	0	0	0
9	Издаци за текуће одржавање	50.000	+ 10.000	0	60.000	44.610	15.390	75
10	Издаци за осигурање	20.000		0	20.000	2.827	17.173	14
11	Уговорене услуге	150.000	- 20.000	0	130.000	112.121	17.879	86
II	Текући грантови	0	0	0	0	0	0	0
III	Капитални издаци	0	0	75.000	75.000	72.438	2.562	97
1	Набавка грађевина	0	0	0	0	0	0	0
2	Набавка опреме	0	0	75.000	75.000	72.438	2.562	97
3	Набавка осталих сталн. средстава	0	0	0	0	0	0	0
IV	Програми посебне намјене	1.481.137	0	0	1.481.137	1.386.169	94.968	94
1.	Државне комисије	631.137	0	0	631.137	571.332	59.805	90
2.	Комисија за ХИВ	50.000	0	0	50.000	38.198	11.802	76
3.	Штампање књижица за пасоше	800.000	0	0	800.000	776.639	23.361	97
V	СВЕУКУПНО (I-IV)	4.251.437	0	75.000	4.326.437	3.175.872	1.150.565	73
VI	Број запослених	95	0	0	95	48	47	51

Приликом израде нацрта буџета Министарство није полазило од анализа и процјена потребних средстава, капиталних улагања и динамике запошљавања. Буџет Министарства није повезан са планираним активностима Министарства. План је израђен под претпоставком потпуне имплементације броја запослених што није остварено до краја године. Такође, буџет је планиран без потребних средстава за обезбјеђење додатног пословног простора што је претпоставка потпуне имплементације броја запослених и ефикасног извршавања прописаних послова. По том основу одобрени буџет Министарства не приказује реалну пројекцију догађаја у 2004. години и као посљедица тога укупно извршени буџет на крају године остварен је мање за 73% од одобреног.

Министарство треба да донесе процедуре израде и усвајања нацрта буџета узимајући у обзир анализе и процјене потребних средстава, капиталних улагања и динамике запошљавања. Такође, буџет треба да буде повезан са планираним активностима Министарства. Тиме би се обезбиједиле реалне процјене потребних средстава што би омогућило ефикасно извршавање свих прописаних пословних активности.

4.4. Расходи

Ревизија је прегледала расходе Министарства који су извршени у 2004. години и констатовала мање неправилности о којима смо путем меморандума обавијестили руководиоца Сектора за правне, кадровске, опште и финансијске послове о потребним активностима за њихово отклањање.

4.5. Стална средства

Министарство није ранијих година у потпуности било ажурно, везано за попис сталних средстава – возила. Министарство је тек 2004. године извршило евиденцију пет возила у пословне књиге која су донирана Министарству 1998. године чија укупна процијењена вриједност са 31.12.2004. године износи 68.311 КМ. Ово је посљедица слабости система интерних контрола у Министарству везано за заштиту имовине из ранијих година, а као посљедица свега постоји могућност појављивања и других неевидентираних средстава.

Препоручујемо да Министарство изврши контролу свих средстава како би се обезбиједило свеобухватно евидентирање у пословне књиге и континуирани попис који омогућава заштиту имовине Министарства. Такође, сугеришемо да се за значајније вриједна возила размотри могућност додатног осигурања у случају отуђења.

4.6. Програми посебне намјене

Реализација програма посебних намјене била је планирана за издатке Комисије за деминирање, Комисије за границе, Комисије за држављанства, Комисије за заштиту података и Комисије за ХИВ. Програм штампања књижица за пасоше директно је извршаван од стране Министарства финансија и трезора за унапријед уговорене послове штампања књижица за пасоше у иностранству.

Ревизија је уочила да је дио реализације капиталних средстава из наведених програма (Комисије за деминирање и Комисије за држављанства) извршен за потребе самог Министарства (свјетлосна и звучна сигнализација у износу 2.179 КМ и компјутерска опрема у износу од 27.563 КМ), умјесто за потребе наведених комисија. Ово је посљедица неадекватног планирања средстава за реализацију конкретних потреба програма посебних намјена, тако да долази до реализације капиталних средстава за потребе Министарства која по правилу треба да се реализују путем одобравања средстава из текућих резерви буџета.

Утврђено је да код појединих набавки извршених на терет расхода програма посебних намјена (осигурање возила, одржавање возила) нису поштоване прописане процедуре набавки тј. набавке нису обављене од добављача који су изабрани од стране Службе заједничких послова.

Препоручујемо Министарству да убудуће детаљно планира потребна средства програма за реализацију конкретних активности што би омогућило и одређене уштеде јавног новца за непотребна улагања и обезбиједило прописану процедуру приликом набавке капиталних средстава.

4.7. Информациони систем

- Организациона контрола

У Министарству постоје више информационих подсистема који нису међусобно увезани у један интегрисани систем. Уочено је да постојећи информатички капацитети нису на најбољи начин искориштени што може довести до неефикасног кориштења постојећих информатичких ресурса. Информациони подсистеми, повезани у мање локалне мреже, чине засебне цјелине без икаквог додира и дијељења ресурса са другим подсистемима и Министарством као цјелином.

Министарство нема организован информациони систем који би повезао све секторе и тиме умногоме олакшао међусобну комуникацију и бољу организациону контролу. Ревизија је утврдила да одлука о развојном плану и другим фазама информатизације није донесена на нивоу цјелокупног Министарства, што може довести до несклада потреба и ресурса и до међусобне неподударности различитих информационих подсистема унутар Министарства.

Препоручујемо руководству Министарства да дефинише стратегију развоја информационог система која треба да обухвати: тренутне и будуће информационе потребе како би стратегија развоја информационог система могла да се усклади са стратегијом развоја институције, дефинисање функција информационог система које ће да флексибилно и динамички задовољава потребе радних процеса, давање приједлога повезивања и интеграције постојећих информационих подсистема у јединствен интегрисан информациони систем и дефинисање система ауторизације приступа ресурсима информационог система са корисницима категорисаним по различитим правима приступа појединим групама података.

- Безбједност система

Утврђено је да не постоје интерне писане процедуре о заштити и чувању фајлова као ни правила о прављењу резервних копија. Резервне копије не праве се редовно и на организован начин, што није могуће очекивати без организованог начина повезивања мреже на централни сервер. Непостојање правила о да проузрокује трајни губитак битних података без којих би рад Министарства био отежан.

Потребно је да се донесу интерна правила о чувању и заштити података, као и прављењу резервних копија, обезбиједи сви технички предуслови који обухватају набављање неопходне опреме, те да се води брига да се резервне копије о свим битним подацима редовно праве и чувају на безбједном мјесту.

4. КОРЕСПОНДЕНЦИЈА СА КЛИЈЕНТОМ

Министарству је дана 14.06.2005. године уручен Нацрт извјештаја о извршеној ревизији за 2004. годину на разматрање и достављање евентуалних коментара и примједби на налазе ревизије. Министарство није у остављеном року доставило одговор што значи да нема примједби на наш Извјештај о ревизији.



5. Резиме

Током обављања свог мандата ревизија је уочила одређене слабости система интерних контрола у дијелу који се односи на пропуштене поступке усаглашавања наплаћених прихода по основу такси са рачунима буџета, неадекватног планирања нацрта буџета, недовољне заштите имовине (возила) у ранијим годинама, нетранспарентно управљање програмима посебних намјена намијењених реализацији конкретних активности и непостојање организованог информационог система и кадрова задужених за ову област.

Унутрашња организација Министарства није у потпуности имплементирана тако да због непопуњености одређених радних мјеста Министарство не може ефикасно да извршава све предвиђене функције и успостави ефикасан систем интерних контрола.

**ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ
РЕВИЗОРА**

Самир Мушовић

ГЕНЕРАЛНИ РЕВИЗОР

Миленко Шего

**ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ
РЕВИЗОРА**

Драган Кулина