



BOSNA I HERCEGOVINA
БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
BOSNIA AND HERZEGOVINA

URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БиХ
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA



Musala 9, 71 000 Sarajevo, Tel/Fax: ++ 387 (0) 33 26 47 40, www.revizija.gov.ba, e-mail: saibih@bih.net.ba

Broj :

**IZVJEŠTAJ O REVIZIJI
MINISTARSTVA CIVILNIH POSLOVA BiH
ZA 2005. GODINU**

Sarajevo, april 2006. godine



SADRŽAJ

I.	MIŠLJENJE REVIZORA	3
II.	REVIZORSKI IZVJEŠTAJ	4
1.	Uvod	4
2.	Osvrt na preporuke iz prethodnog izvještaja	4
3.	Nalazi i preporuke	5
3.1.	Sistem internih kontrola	5
3.2.	Finansijski izvještaji	9
3.3.	Budžet	10
3.4.	Izvršenje budžeta	11
3.5.	Programi posebnih namjena	13
3.6.	Projekt finansiranja pasoša	15
3.7.	Projekt obnove i rekonstrukcije zgrade institucija BiH (Objekat 3)	15
4.	Korespondencija sa klijentom	16
5.	Rezime	16

PRILOG

Tabela izvršenja budžeta za period 01.01.2005. do 31.12.2005. godine



I. MIŠLJENJE REVIZORA

- 1.1. Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu : Ured za reviziju) izvršio je reviziju finansijskih izvještaja **Ministarstva civilnih poslova Bosne i Hercegovine** (u daljem tekstu : Ministarstvo) za 2005. godinu.
- 1.2. Rukovodstvo Ministarstva odgovorno je za finansijske izvještaje, za 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 institucija Bosne i Hercegovine («Službeni glasnik BiH», broj: 12/06). Reviziju smo obavili u skladu sa revizorskim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija – INTOSAI («Službeni glasnik BiH», broj: 15/01). 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 obezbjeđuje poštivanje zakona i propisa, zaštita imovine, pouzdano izvještavanje i efikasno poslovanje.
- 1.4. Revizija je na osnovu uzoraka ispitivala značajne transakcije koje potkrepljuju iznose u finansijskim izvještajima, ocjenu računovodstvenih načela prilikom sastavljanja finansijskih izvještaja, ocjenu značajnih procjena izvršenih od strane rukovodstva 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 2005. godinu prikazuju tačan i istinit pregled rashoda, neizmirenih obaveza, stalnih sredstava, kapitalnih ulaganja i izvršenja budžeta na dan 31.12.2005. godine, osim za efekte koji na finansijske izvještaje imaju sljedeće stavke:

- Budžet Ministarstva nije urađen kvalitetno sa realno utvrđenim resursima potrebnim za izvršenje jasno definisanih ciljeva i zadataka poslovanja (tačka 3.3.);
- Ostvareni rashodi iz budžeta za tekuće izdatke Ministarstva nisu u svim aspektima izražavali ekonomičnost poslovanja (tačka 3.4.);
- Programi posebnih namjena nisu realno planirani, a njihovo izvršenje nije u svim aspektima izražavalo ekonomičnost poslovanja (tačka 3.5.).

Bez namjere da dalje kvalifikujemo naše mišljenje, skrećemo pažnju Ministarstvu da su Finansijski izvještaji nepotpuni, a izmijenjeni način izvještavanja nije dovoljno praćen jasnim instrukcijama Ministarstva finansija i trezora (tačka 3.2.);



I. REVIZORSKI IZVJEŠTAJ

1. Uvod

Ministarstvo u okviru svojih ovlaštenja radi saglasno Zakonu o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine i Zakonu o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine. Ministarstvo je konstituisano stupanjem na snagu Zakona o ministarstvima 15.03.2003. godine i u okviru toga nadležno je za:

- Poslove državljanstva
- Upis i evidenciju građana
- Zaštitu ličnih podataka
- Prijavljivanje prebivališta i boravišta,
- Lične isprave, putne isprave i postupak evidentiranja registracije vozila
- Deminiranje

Ministarstvo je nadležno za obavljanje poslova i izvršavanje zadataka koji su u nadležnosti BiH i koji se odnose na utvrđivanje osnovnih principa koordinacije aktivnosti, usklađivanja planova entitetskih tijela vlasti i definisanje strategije na međunarodnom planu u područjima:

- Zdrastva i socijalne zaštite;
- Penzija;
- Nauke i obrazovanja;
- Rada i zapošljavanja;
- Kulture i sporta;
- Geodetskim, geološkim i meteorološkim poslovima.

U sastavu Ministarstva je Direkcija za implementaciju projekta «CIPS» i Komisija za deminiranje u BiH kao samostalne službe čija su prava i dužnosti utvrđena posebnim propisima.

2. Osvrt na preporuke iz prethodnog izvještaja

Ured za reviziju izvršio je reviziju poslovanja Ministarstva za 2004. godinu i prethodnu reviziju za 2005. godinu o čemu je sastavljen Izvještaj o reviziji za 2004. godinu i upućeno Pismo rukovodstvu za 2005. godinu. Osvrtom na preporuke revizije koje su bile sadržane u ova dva dokumenta konstatovali smo da je Ministarstvo preduzelo određene aktivnosti na otklanjanju nedostataka, da su određene aktivnosti u vezi primjene preporuka u toku, te da određene preporuke nisu još uvijek realizovane. Navodimo pregled preporuka revizije i status njihovog rješavanja:

Realizovane preporuke:

- Ministarstvo je formiralo komisiju koja je izvršila kontrolu naplaćenih taksi po osnovu prihoda na poslovima državljanstva – uvjerenja za državljanstva i izdavanje putnih isprava. Metodom uzorka izvršeno je sravnjenje sa izvodom računa budžeta i uložениh uplatnica po predmetima. Takođe, Ministarstvo je obezbijedilo pretpostavke za potpunu kontrolu uparivanja svake uplate za takse sa izvodom računa budžeta (preporuka iz Izvještaja o reviziji za 2004. godinu).
- Isplate naknada za gradski prevoz umanjene su za dane korištenja godišnjeg odmora tek u decembru 2005. godine (preporuka iz pisma rukovodstvu za 2005. godinu);

- Porezi na isplaćene naknade za odvojeni život za rezidente Federacije BiH pravilno su obračunati i uplaćeni prepa poreskim propisima entiteta (preporuka iz Memoranduma o izvršenoj reviziji za 2004. godinu).

Preporuke koje nisu realizovane:

- Popunjavanje optimalnog broja zaposlenih nije još uvijek riješeno. Ovaj problem nedostajućeg kadra ističemo zbog nemogućnosti efikasnog obavljanja poslovanja i nedostatka nadzora nad finansijskom dokumentacijom (preporuka iz Izvještaja o reviziji za 2004. godinu),
- Program rada Ministarstva nije povezan sa Izvještajem o radu Ministarstva, čime se ne mogu uporediti planirane i realizovane poslovne aktivnosti Ministarstva (preporuka iz Izvještaja o reviziji za 2004. godinu),
- Program rada Ministarstva nije povezan sa Finansijskim planom, a Izvještaj o radu nije povezan sa Finansijskim izvještajem. Ovakvim načinom planiranja i izvještavanja o poslovanju Ministarstva nisu pruženi konkretni komparativni pokazatelji o planiranim i realizovanim ciljevima poslovanja i utrošenim sredstvima za realizaciju navedenih ciljeva (preporuka iz Izvještaja o reviziji za 2004. godinu),
- Procedure izrade i usvajanja budžeta Ministarstva i praćenja izvršenja budžeta u skladu sa raspoloživim sredstvima u budžetu nisu izrađene (preporuka iz pisma rukovodstvu za 2005. godinu),
- Planiranje sredstava za programe posebnih namjena nije vršeno u skladu sa planiranim aktivnostima u 2004. godini što je ponovljena slabost i za 2005. godinu (preporuka iz Izvještaja o reviziji za 2004. godinu),
- Propisana procedura prilikom nabavke kapitalnih sredstava namijenjenih projektima nije bila u potpunosti poštovana u 2004. godini što se dijelom dešavalo i tokom 2005. godine (preporuka iz Izvještaja o reviziji za 2004. godinu),
- Ministarstvo nije dodatno obrazložilo isplaćene stumulacije sa stanovišta obavljanja dodatnih poslova i efekata po tom osnovu (preporuka iz Memoranduma o izvršenoj reviziji za 2004. godinu);

3. Nalazi i preporuke

3.1. Sistem internih kontrola ¹

Revizija je izvršila ispitivanje sistema internih kontrola, administrativnih i računovodstvenih procedura i kvaliteta finansijskog upravljanja u Ministarstvu. Cilj ovih ispitivanja je bio da se uvjerimo u kojoj mjeri su pouzdani podaci na kojima se baziraju finansijski izvještaji i da li je finansijsko upravljanje u skladu sa postojećim propisima.

Ministarstvo finansija i trezora dostavilo je svim korisnicima budžeta «Praktični vodič za efikasnu internu kontrolu u institucijama Bosne i Hercegovine» koji sadržava smjernice u vezi izrade Pravilnika o internim kontrolama.

Vodič je usvojen u okviru Akcionog plana od strane Vijeća ministara i baziran je na, u svijetu, široko prihvaćenom modelu sistema internih kontrola od pet komponenti:

- kontrolnog okruženja,
- procjene rizika,

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.

- kontrolnih aktivnosti,
- informacija i komunikacija,
- monitoringa

Ministarstvo nije do sada preduzelo aktivnosti na izradi Pravilnika o internim kontrolama koji omogućava primjenu ovakvog modela internih kontrola. Najveća odgovornost za uspostavljanje sistema internih kontrola vezana je za rukovodstvo Ministarstva. Istovremeno, uvođenjem sistema internih kontrola zasnovanog na modelu od pet komponenti najviše će koristiti rukovodstvu, jer će takav sistem obezbijediti (u razumnoj mjeri) zaštitu poslovanja od eventualnih prevara, grešaka ili zloupotreba. Naša zapažanja u Ministarstvu u vezi ove problematike predstavljamo po pojedinim komponentama sistema internih kontrola.

• Kontrolno okruženje

Kontrolno okruženje je osnov cjelokupnog sistema interne kontrole. Ono osigurava disciplinu i organizaciju kao i klimu koja utiče na opšti kvalitet interne kontrole.

Ministarstvo pojedine elemente kontrolnog okruženja već posjeduje, npr. kodekse ponašanja, definisane sukobe interesa itd. Uobičajena je i praksa redovnog održavanje sastanaka (kolegija Ministarstva) putem kojih se preduzimaju odgovarajuće poslovne aktivnosti. Međutim, potrebna su daleko veća unapređenja kontrolnog okruženja koji čini osnovu bez koje ostale komponente internih kontrola ne mogu biti izgrađene. Najvažniji dio kontrolnog okruženja koji nedostaje u Ministarstvu je preduzimanje odgovarajućih mjera kojima će standardi ponašanja i pozitivan stav prema internim kontrolama biti prihvaćeni, prvenstveno od strane rukovodstva, a zatim i prenijeti na cijelu organizaciju. Kontrolno okruženje podrazumijeva i obavezu rukovodstva u vezi preuzimanja aktivnog interesa u planiranju, nadziranju i izvještavanju o postignutim rezultatima i razvijanju prakse upravljanja ljudskim resursima (provjere znanja, obuka osoblja, unapređenja itd.)

Organizaciona struktura kao jedan od elemenata kontrolnog okruženja veoma je važna. Funkcionalna organizaciona struktura povećava efikasnost upotrebe resursa, eliminiše dupliranje aktivnosti i definiše odgovarajuće linije odgovornosti. Organizaciona struktura Ministarstva je usvojena, ali ona nije u cjelosti popunjena zbog nedostatka potrebnog radnog prostora i nedostatka kancelarijske i informatičke opreme za nedostajući kadar. Tako je od predviđenih 95 zaposlenih popunjeno 49 radnih mjesta na neodređeno vrijeme i 6 na određeno vrijeme, što predstavlja 58% ostvarenja u odnosu na plan. Ne ulazeći u funkcionalnost organizacione strukture Ministarstva, mišljenja smo da organizaciona struktura nije dovoljno jasna kada su u pitanju precizne odgovornosti i granice ovlaštenja što podrazumijeva jasne uloge svakog zaposlenog unutar organizacije. Uočili smo u mnogo slučajeva da u Ministarstvu nedostaje adekvatna kontrola finansijskih transakcija (npr. troškovi mobilnih telefona, reprezentacije, goriva, putnih naloga i sl.) što je posljedica nedovoljnog definisanja odgovornosti ili prenosa ovlaštenja za kontrolu, kao i nedostatka kadra (šef odsjeka za materijalno finansijske poslove i službenik za finansijske – budžet).

Naša namjera nije da sugerišemo zapošljavanje nedostajućeg kadra, ali smo mišljenja da se u okviru postojećeg kadra mogu zadovoljiti principi nadzora i kontrole nad finansijskim transakcijama definisanjem jasnih odgovornosti i davanjem ovlaštenja.

Preporuka

Preporučujemo da rukovodstvo Ministarstva prenese pozitivan stav prema sistemu internih kontrola na cijelu organizaciju i da preduzme aktivnosti na izradi Pravilnika o internim kontrolama zasnovanih na modelu od pet komponenti.

• Procjena rizika

Procjena rizika s kojim se susreće Ministarstvo u ostvarivanju svojih ciljeva pruža osnovu za izradu pravih odgovora na utvrđene rizike.

Ministarstvo nije uspostavilo jasne i nepromijenjene ciljeve poslovanja prema područjima i aktivnostima svoga poslovanja, tako da nisu utvrđeni rizici u odnosu na pojedine poslovne procese. Prema tome, Ministarstvo nije u mogućnosti vršiti vrednovanje rizika sa stanovišta značajnosti procjene pojave rizika, procjenjivanja tolerancije na pojedine rizike i određivanje strategije za postupanje sa rizicima. Ovaj dio procjene rizika je ključni za preduzimanje protivmjera za sprečavanje rizika koji je sadržan u kontrolnim aktivnostima.

Preporuka

Ministarstvo treba da procijeni rizike poslovanja prema pojedinim poslovnim procesima koji se odnose na finansijski aspekt poslovanja. Naprimjer, procjena rizika se može utvrditi za određene aktivnosti finansijskog poslovanja kao što su: izrada budžeta, praćenje izvršenja budžeta, nabavke, unos podataka u glavnu knjigu, korištenje službenih vozila, finansijsko izvještavanje, posebni programi, popis imovine, prihodi od taksi i sl.

Takođe, poslovni procesi i procjena rizika mogu se utvrditi i za aktivnosti vezano za opšte nadležnosti Ministarstva (državljanstva i putne isprave, rad i zapošljavanje, zdravstvo, penzije, obrazovanje, nauka, kultura, sport i sl.).

- **Kontrolne aktivnosti**

Kada su već određeni rizici poslovanja u odnosu na ciljeve, glavna strategija za ublažavanje rizika provodi se kroz kontrolne aktivnosti. Pod kontrolnim aktivnostima podrazumijevaju se: podjela dužnosti, davanje odobrenja i ovlaštenja, kontrola transakcija, kontrola pristupa resursima i evidenciji, usklađivanje, nadzor itd. Kontrolne aktivnosti propisane su u obliku procedura, pravila, uputa itd.

Stoga smo mi u našim ranijim izvještajima sugerisali da Ministarstvo donese određeni broj pravila, a pojedina pravila su bila propisana i od strane Ministarstva finansija i trezora (pravila o potrošnji, stvaranju obaveza, procedurama nabavki, procedurama unosa podataka u sistem za plaćanje itd). Ministarstvo je i pored otežavajuće činjenice da neki sistemski propisi nedostaju ili su nekonzistentni, donijelo određeni broj pravila i procedura u 2004. godini i tako stvorilo minimalne preduslove za funkcionisanje bilo kakvog sistema internih kontrola. Međutim, uočili smo da je ovako veliki broj pravila više napravljen radi formalnog zadovoljavanja eksternog okruženja (npr. Ministarstva finansija i trezora, Ureda za reviziju itd.), ali ne i suštinske potrebe samog Ministarstva odnosno njegovog rukovodstva kojim bi se osigurala efikasne poslovne operacije, pouzdano izvještavanje i usaglašenost poslovanja sa zakonima i pravilima. Većina pravila za pojedine troškove nisu dovoljno precizna (reprezentacija, korištenje mobilnih telefona) i često nisu primjenljiva u praksi zbog nepreciznog definisanja odgovornosti ili nedostatka kadrova koji treba da vrše kontrolu.

Dalje, interne kontrole nedostaju za pojedine procese poslovanja kao što su prijem opreme, utrošak goriva, nabavka kancelarijskog materijala, opravke vozila itd. Mišljenja smo da pojedina pravila kojima se regulišu ograničenja potrošnje (npr. reprezentacija, telefoni, službena vozila) ne bi trebala biti donesena od strane samog Ministarstva, već na nekom višem nivou (npr. Parlamentarna skupština), imajući u vidu da nije uobičajeno da odobrenja za trošenje javnog novca donose oni koji ta sredstva i koriste.

Preporuka

Ministarstvo treba da preispita postojeća pravila i donese nova u kojima treba obuhvatiti sve elemente kontrolnih aktivnosti. Pravila trebaju biti napravljena prema pojedinim poslovnim procesima u kojima su prethodno procijenjeni rizici poslovanja.



- **Informacije i komunikacije**

Uočili smo da Ministarstvo nije uspostavilo formalni sistem informacija i komunikacija koji uključuje komputersku tehnologiju i povremno okupljanje osoblja radi informisanja. Umjesto toga postoje pojedini oblici neformalnog informisanja i komuniciranja koji ne garantuje da će svi biti blagovremeno informisani. Ovdje naročito podrazumijevamo upoznavanje zaposlenih sa pravilima kako bi oni jasno prepoznavali svoje uloge i odgovornosti u Ministarstvu.

Preporuka

Preporučujemo Ministarstvu da uvede redovan način informisanja i komunikacije sa zaposlenima, npr. putem kreiranja intraneta, redovnim sastancima sa svim osobljem, uvođenjem oglasne ploče i drugim oblicima komuniciranja.

- **Monitoring**

Monitoring podrazumijeva praćenje prethodnih komponenti sistema internih kontrola radi kontrole, izmjene (prilagođavanja) datim uslovima i stalnog unapređenja sistema. Nismo uočili da je izvršen monitoring postojećeg sistema internih kontrola koji je trenutno sadržan u pojedinim pravilima.

Preporuka

Potrebno je izvršiti odgovarajuće analize i izmjene sistema internih kontrola i prilagođavanje sistema internih kontrola prema «Vodiču za efikasnu internu kontrolu u institucijama Bosne i Hercegovine» koje je izradilo Ministarstvo finansija i trezora.

3.2. Finansijski izvještaji

Prema instrukcijama Ministarstva finansija i trezora Ministarstvo je izmijenilo način izvještavanja za 2005. godinu. Finansijski izvještaji sačinjeni su prema Pravilniku o finansijskom izvještavanju institucija Bosne i Hercegovine koji je donesen od strane Ministarstva finansija i trezora BiH, bez Finansijskih izvještaja na propisanim obrazcima za eksterne korisnike. Izvještaji sadrže propisane priloge, i to: Pregled rashoda iz budžeta po ekonomskim kategorijama samo za tekuće izdatke iz budžeta (Prilog 2.), Posebni podaci o platama i broju zaposlenih (Prilog 4.), Pregled dinamike zapošljavanja u 2005. godini (Prilog 4/1.), Pregled neizmirenih obaveza (Prilog 6.), Pregled stalnih sredstava sa stanjem 31.12.2005. godine (Prilog 7.) i Pregled kapitalnih ulaganja po vrstama, projektima i opremi (Prilog 7/1.). Izvještaji sadrže zabilješke uz finansijske izvještaje za 2005. godinu.

Iako ovi izvještaji u najvećoj mjeri zadovoljavaju formu izvještavanja prema Međunarodnim standardima finansijskog izvještavanja, oni nisu u potpunosti kompletni. Ovo se ogleda u sljedećem:

- Propisane Informacija o sistemu internih kontrola realizovanih tokom godine nisu izrađene;
- Korektivne radnje preduzete u cilju realizacije preporuka revizije nisu sadržane u izvještajima (mada su izrađene po našem ranijem zahtjevu).

Izmijenjeni način izvještavanja nije na odgovarajući način praćen uputstvima, smjernicama i instrukcijama Ministarstva finansija i trezora što je stvorilo nedoumice u vezi načina izvještavanja za eksterne korisnike izvještaja. Mišljenja smo da izmijenjeni način izvještavanja nije u potpunosti pouzdan zbog nedostataka koji su vezani za Ministarstvo finansija i trezora koji je propisao pravila izvještavanja. Uočili smo sljedeće:

- Finansijski izvještaji nisu propisani za Bilans stanja koji predstavlja finansijski položaj Ministarstva (sredstva, obaveze, izvori) koji trebaju biti u ravnoteži. Dijelom se ovi podaci mogu naći na različitim mjestima u izvještajima, ali podaci nedostaju u cjelini i na jednom mjestu (npr. o stanju novčanih sredstava-blagajni, potraživanjima, izvorima sredstava i ostalo). Ministarstvo je sačinilo ovaj izvještaj po našem zahtjevu;
- Pravilnik o načinu izvještavanja predstavljen je na veb stranici Ministarstva finansija i trezora i nije zvanično objavljen. Ovo je uzrokovalo nerazumijevanje kod budžetskih korisnika u vezi načina izvještavanja u odnosu na prethodnu godinu i pitanja da li je u tom slučaju ovakav način izvještavanja obavezujući i jedini. Ministarstvo finansija i trezora dostavilo je dodatnu instrukciju prema našim preporukama neposredno prije roka dostave finansijskih izvještaja koja nije u potpunosti poštovana od strane Ministarstva u vezi izrade izvještaja za eksterne korisnike;
- Odredbe Pravilnika o finansijskom izvještavanju nisu jasne kada je u pitanju izvještavanje o izvršenju budžeta (Prilog br. 8). Ministarstvo je na zahtjev revizije izradilo ovaj izvještaj;
- Prilikom predaje finansijskih izvještaja nije postojala kontrola u Ministarstvu finansija i trezora (izvještaji predati u kabinet ministra MFT-a) koja bi omogućila kontrolu kompletnost svih priloga koji su propisani Pravilnikom o finansijskom izvještavanju;
- Ministarstvo finansija i trezora nije posebnim propisom i u saradnji sa budžetskim korisnikom i eksternim korisnicima ovih izvještaja usaglasilo i regulisalo formu izvještaja, rok i način izvještavanja za eksterne korisnike kako je propisano navedenim pravilnikom;
- Nisu data precizna uputstva o izvještavanju za Programe posebnih namjena tj. koje priloge iz seta izvještaja treba za ove programe popuniti. Programi posebne namjene

obično sadržavaju podatke o sredstvima, obavezama, izvorima sredstava i rashodima i trebaju imati isti tretman kao i sva sredstva iz budžeta. Ministarstvo je sačinilo kompletne finansijske izvještaje o svakom programu;

Preporuka

Ministarstvo treba sve eventualne nejasnoće u vezi izrade finansijskih izvještaja razjasniti u saradnji sa Ministarstvom finansija i trezora koje će se dodatno angažovati u vezi otklanjanja određenih nedostataka u izvještavanju u cilju pouzdanih izvještaja. Mišljenja smo da bi štampani obrazci i precizna uputstva za popunjavanje Finansijskih izvještaja mogli biti jedno od rješenja kojim bi se postigla standardizacija izvještavanja.

3.3. Budžet

Projekcija budžeta rađena je na bazi analize planiranih izdataka i dinamike zapošljavanja, ali ne i planiranih aktivnosti poslovanja. Prilikom izrade nacrt budžeta Ministarstvo je izradilo projekciju budžeta pod pretpostavkom ostvarenja broja zaposlenih od 84 radna mjesta i planiranih ulaganja u kapitalne izdatke za planirana zaposlenja. Predviđena dinamika zapošljavanja nije ostvarena, što je dijelom posljedica neriješenog poslovnog prostora za smještaj zaposlenih. Tako je na kraju 2005. godine ostvareni broj zaposlenih iznosio 55 što je manje za 29 zaposlenih od planirane dinamike zapošljavanja. Planirana dinamika zapošljavanja nije ostvarena, a kapitalni izdaci planirani u projekciji budžeta za nedostajući broj zaposlenih nisu odobreni, ali su kasnije iskorišteni unutrašnjom preraspodjelom sredstava budžeta. Nacrt budžeta upućen Ministarstvu finansija i trezora u iznosu od 9.859.727 KM umanjen je bez prethodnih konsultacija i usaglašavanja i na kraju odobren u ukupnom iznosu od 5.486.728 KM. Sve navedeno upućuje na nerealne prognoze u projektovanju budžeta od strane Ministarstva i nepredviđena umanjivanja nacrt budžeta bez odgovarajućih kriterija od strane Ministarstva finansija i trezora. Po tom osnovu revizija ne može konstatovati da je odobreni budžet Ministarstva realan i u skladu sa planiranim aktivnostima. Kao posljedica toga, tokom godine dolazilo je do usklađivanja potrošnje u odnosu na odobreni budžet putem preraspodjele sredstava. Ukupno su izvršene dvije preraspodjele sredstava budžeta koje su u principu imale za cilj smanjenje planiranih sredstava za plate, naknade i zakupe prostora, a povećanje sredstva za kapitalna ulaganja i Programe posebnih namjena (Državne komisije).

Preporuka

Ministarstvo treba u procesu planiranja sredstava polaziti od procjene budućih ciljeva poslovanja i aktivnosti povezanih sa realnom procjenom budžeta. Takođe, Ministarstvo mora projekcije budžeta zasnivati na realnoj dinamici zapošljavanja, a ne punoj implementaciji zapošljavanja koja kasnije stvara rezerve budžeta i omogućava korištenje ovako stvorenog viška sredstava za druge potrebe. Mišljenja smo da ovakve promjene i usklađivanja budžeta bez javnog objavljivanja i usvajanja promjena od strane Parlamentarne skupštine ne pružaju racionalne okvire potrošnje.

3.4. Izvršenje budžeta

Ministarstvo nije utvrdilo odgovarajuća pravila kojima se bliže regulišu pojedini izdaci iz budžeta. Ovo je vezano za naše prethodne nalaze u vezi sistema internih kontrola koji nije u dovoljnoj mjeri izgrađen u Ministarstvu. Zapažanja koja smo uočili odnose se na sljedeće:

- Ministarstvo je odobrilo i isplaćivalo redovne (mjesečne) stimulacije za 22 zaposlena (30%, 35%, 40%). U decembru 2005. godine stimulaciju je primilo 25 zaposlenih. Kao razlozi za isplate stimulacija naveden je povećani obim poslova, a ukupan neto iznos isplaćenih stimulacija u 2005. godini iznosio je 70.843 KM. Stimulacije su isplaćene na osnovu odluka i rješenja ministra i zamjenika ministra pozivajući se na odluku Vijeća ministara.

Preporuka

Bez namjere da osporavamo pravo na isplate stimulacija, skrećemo pažnju da se ovo pitanje treba urediti pravilima kojim će se precizirati pod kojim uslovima, za koje poslove i koliko uvećanje plata može biti izvršeno. Potrebno je uvijek i dodatno obrazložiti efekte poslovanja koji su po tom osnovu ostvareni u sektorima u kojima nedostaje zaposlenih.

- Isplate naknada za rad članovima Komisije za javne nabavke isplaćivane su redovno (mjesečno) u iznosima: predsjedavajući 300 KM, članovi komisije 250 KM i pet eksperata koji učestvuju u radu Komisije po 200 KM, iako su ovi poslovi povremeni zavisno od potreba nabavljanja. Takođe, obračun pripadajućih poreza i doprinosa za članove komisije koji su rezidenti Republike Srpske nije vršen u skladu sa poreskim propisima entiteta (porezi obračunati po stopi 20% kao na ugovore o privremenim poslovima, umjesto da je vršen obračun u skladu sa propisima koji tretiraju ova primanja kao lična primanja zaposlenih na koja se obračunavaju svi pripadajući porezi i doprinosi po stopi 52%).

Preporuka

Preporučujemo da Ministarstvo preispita isplate za rad u komisijama za nabavke s obzirom da navedeni poslovi ne bi trebali predstavljati dopunski rad za koje pored redovne plate treba isplaćivati i dodatne naknade.

- Naknade po ugovorima o djelu isplaćivane su bez utvrđenih kriterija angažovanja i kriterija kojim se određuje visina isplaćenih naknada. Nedostaju i izvještavanja o izvršenim poslovima po ovom osnovu i postignutim efektima.

Preporuka

Preporučujemo da Ministarstvo utvrdi uslove angažovanja po osnovu ugovora o djelu i privremenih poslova, kriterije angažovanja i visinu naknada, kao i efekte postignute po ovom osnovu.

- Izdaci za mobilne telefone koji se odnose na zbirne fakture koje se plaćaju putem računa obično se pravdaju za prekoračenja propisanog limita. Priznavanje prekoračenog iznosa odobravaju ovlaštena lica Ministarstva neposredno na fakturama. Nova odluka o troškovima mobilnih telefona iz decembra 2005. godine ne navodi umanjenje prekoračenog iznosa obustavom iz plata zaposlenih. Ministar, zamjenik i sekretar imaju pravo na «neograničene» troškove uz racionalnu potrošnju».

Preporuka

Preporučujemo da Ministarstvo preispita postojeća pravila potrošnje kod izdataka za korištenje mobilnih telefona u cilju racionalizacije ovih troškova. Pravdanje prekoračenog iznosa treba vršiti uz pismeno obrazloženje zaposlenog i analiziranjem troškova računa.

- Izdaci za troškove reprezentacije nisu precizno definisani u cilju racionalizacije ovih troškova. U dijelu pravila navodi se da «troškovi reprezentacije moraju biti u razumnim granicama i srazmjerni potrebama koje izazivaju». Ministarstvo je tek u decembru 2005. godine preciziralo pravila potrošnje u vezi troškova reprezentacije, ali su pronađena određena prekoračenja dozvoljenog limita kod «interne reprezentacije».

Preporuka

Preporučujemo da Ministarstvo reguliše posebnom odlukom visinu dozvoljenog mjesečnog iznosa za reprezentaciju za pojedince, sektor ili odsjek. Potrebno je uspostaviti mjesečnu evidenciju troškova reprezentacije koja će omogućiti kontrolu ovih troškova.

- Kontrola potrošnje goriva po putnim nalogima za vozila nije uspostavljena. Na pojedinim putnim nalogima nije upisana i ovjerena količina nasutog goriva u službena vozila. Računi koji se odnose na opravke vozila kao posljedice udara ne sadržavaju zabilješke o razlozima kvarova na vozilima.

Preporuka

Preporučujemo da Ministarstvo donese pravila o korištenju i upotrebi službenih vozila kojima će se preciznije odrediti uslovi pravdanja troškova koji su vezani za korištenje službenih vozila. Npr. putni nalozi za sva vozila treba da sadrže ovjerene evidencije o točenju goriva kako bi se moglo vršiti upoređivanje sa računima za gorivo. Takođe, potrebno je ustrojiti evidencije svakog vozila sa podacima o opravkama, servisima, zamjenama guma i potrošnji goriva.

- Putni nalozi za službena putovanja nisu u potpunosti predstavljali vjerodostojnu i pravdajuću dokumentaciju za isplate. Uočili smo da Ministarstvo ne prati na odgovarajući način pozive za službena putovanja koji imaju uticaja na visinu dnevnica i ostalih troškova. Takođe, u pojedinim slučajevima za putovanja u inostranstvo vršen je obračun dnevnica u visini krajnje destinacije (zemlje u inostranstvu) iako su određeni dani na putu provedeni u zemlji.

Preporuka

Preporučujemo da Ministarstvo uvede dodatne kontrole prilikom izdavanja putnih naloga u dijelu postojanja eventualnih poziva za putovanje i pravdanja troškova putnih naloga saglasno pravilima o visini dnevnica (troškova) i stvarnom boravku na službenom putu.

- Ministarstvo nije pravilno sačinilo popisne liste po grupama osnovnih sredstava, već zbirno za sva sredstva. Ovakvim načinom popisa komisija nije mogla izvršiti upoređivanje stvarne vrijednosti osnovnih sredstava po grupama sredstava sa podacima iz glavne knjige osnovnih sredstava.

Takođe, za sredstva u pripremi (sredstva koja su plaćena, a nisu isporučena) komisija nije sačinila obrazloženje neisporučenih stavki osnovnih sredstava (opreme).

Preporuka

Preporučujemo Ministarstvu da ažurira popisne liste po grupama osnovnih sredstava i time omogući upoređivanje stvarne vrijednosti stalnih sredstava sa vrijednostima prikazanim u poslovnim knjigama. Takođe,

neisporučena stalna sredstva moraju biti prikazana u «potraživanjima» kako bi se ista popisala i obrazložila od strane komisije čime se postiže efikasnija zaštita imovine.

3.5. Programi posebne namjene

Planirana i realizovana sredstva namijenjena Programima posebnih namjena navedena su u prilogu u Tabeli br. 1. Revizija ponovo ističe nedostatke koja su vezana za planiranje i realizaciju ovih sredstava, što se odnosi na sljedeće:

- Revizija često nije u mogućnosti za većinu programa posebnih namjena odrediti kriterije formiranja programa s obzirom da su aktivnosti većine programa vezani za redovno poslovanje Ministarstva;
- Planirana struktura programa posebnih namjena nije urađena prije usvajanja budžeta. Plan rashoda sačinjava se tek nakon odobrenja budžeta koji se u većini odobri u manjem iznosu od predloženog. Na taj način često nije poznato koji planirani rashodi trebaju biti izvršeni na teret pojedinačnog programa;
- Realizacija sredstava iz Programa posebnih namjena evidentira se u ISFU sistemu u jednom iznosu. Ovo onemogućava praćenje izvršenja budžeta u odnosu na pojedine kategorije rashoda, a što je posljedica neriješog sistema evidentiranja u Glavnoj knjizi od strane Ministarstva finansija i trezora;
- Odgovornost za korištenje sredstva iz budžeta namijenjenih programima posebnih namjena nije definisana.

Realizacija budžeta namijenjena Programima posebnih namjena nije praćena odgovarajućim pravilima, procedurama i kriterijima potrošnje. Navodimo naša zapažanja za pojedinačne Programe posebnih namjena koje smo uočili tokom revizije:

Državne Komisije

- Visina pojedinačnih naknada određena je odlukama, međutim kriteriji kojima su ocijenjene visine pojedinačnih naknada nisu poznati;
- Ne postoje ograničenja troškova za korištenje mobilnih telefona;
- Porezi na isplaćene naknade nisu uvijek pravilno obračunati.

Ekspertni tima za «curriculume»

- Visina pojedinačnih naknada određena je rješenjima o finansiranju rada komisije, međutim kriteriji kojima su ocijenjene visine pojedinačnih naknada nisu poznati;
- Dobavljač za usluge štampanja Nastavnog plana i programa za predmete dopunske nastave izabran je direktnim sporazumom iako vrijednost posla prelazi 3.000 KM.

Finansiranje institucija od značaja za BiH

Ministartsvu je u budžetu za 2005. godinu u okviru Programa posebnih namjena odobreno finansiranje institucija od značaja za BiH u iznosu **975.000 KM**. Prijedlog budžeta Ministarstva nije uopšte sadržavao ovu kategoriju rashoda, koja je naknadno odobrena prilikom usvajanja budžeta.

Ministar je donio Rješenje o imenovanju komisije za utvrđivanje kriterija za raspodjelu sredstava institucijama kulture od značaja za Bosnu i Hercegovinu. Komisija je 09.03.2005. godine donijela «privremene kriterije» za raspodjelu sredstava institucijama kulture u 2005. godini. Takođe, Komisija je na osnovu dostavljenih finansijskih planova za



2005. godinu od strane sedam institucija kulture odredila procentualno učešće u ukupno odobrenim sredstvima u budžetu na sljedeći način:

- | | |
|---|-----|
| • Zemaljski muzej BiH | 36% |
| • Nacionalna i univerzitetska biblioteka | 30% |
| • Umjetnička galerija | 8% |
| • Istorijski muzej BiH | 8% |
| • Muzej književnosti i pozorišne umjetnosti BiH | 6% |
| • Kinoteka BiH | 7% |
| • Biblioteka za slijepa i slabovidna lica BiH | 5% |

Na osnovu «privremenih kriterija» Komisija je donijela zaključke o raspodjeli operativnih sredstava po kvartalima. Nakon toga, ministar civilnih poslova je donio Odluku o raspodjeli sredstava i upućen je zahtjev Ministarstvu finansija i trezora za transfer sredstava prema institucijama kulture.

Institucije kulture su dostavile strukturu rashoda odnosno plan utroška dotacija Ministarstvu civilnih poslova. Sredstva su tražena za plate, poreze i doprinose na plate, topli obrok, prevoz, materijalne troškove itd. Ministarstvo finansija i trezora izvršilo je transfer svih raspoloživih sredstava sa 31.12.2005.

Revizija se nije mogla uvjeriti u kriterije po kojima su izabrane institucije od značaja za BiH, niti kriterije prilikom određivanja procentualnog učešća za raspodjelu sredstava. Po tom osnovu, izbor korisnika ovih sredstava nije bio u potpunosti transparentan.

Preporuka

Preporučujemo Ministarstvu donošenje odgovarajućih pravila u vezi planiranja i realizacije Programa posebnih namjena, i to:

- ***da se preispitaju razlozi formiranja svakog pojedinačnog programa u slučaju da aktivnosti iz programa predstavljaju nadležnost Ministarstva po zakonu,***
- ***da se definišu jasne obaveze i odgovornosti svih lica koji učestvuju u realizaciji budžeta namijenjenog Programima posebnih namjena,***
- ***da se planirana struktura izdataka iz programa donosi u saglasnosti sa planom aktivnosti,***
- ***da se propiše metodologija izvještavanja o utrošenim sredstvima pojedinačnih programa i realizovanim aktivnostima,***
- ***da se utvrde kriteriji za određivanje visine pojedinačnih naknada koji se izvršavaju na teret budžeta namijenjenog Programu posebnih namjena,***
- ***da se utvrde kriteriji raspodjele za institucije od značaja za BiH i javno objave uslovi pod kojima se vrši izbor korisnika i kriteriji raspodjele, čime se postiže transparentnost ukupnog postupka.***

3.6. Projekt finansiranja pasoša

Finansiranje nabavki pasoških knjižica vrši Ministarstvo finansija i trezora putem direktnih transfera. Ministarstvo civilnih poslova ovlašteno je za procedure nabavki odnosno formiranje zahtjeva za nabavku pasoških knjižica. Osnovni ugovor o isporuci pasoških knjižica zaključen je 2000. godine sa firmom «Francois Charles Oberthur Fiduciaire» iz Pariza. Ugovor je produžavan svake dvije godine pod približno istim uslovima, tako da se nabavke i dalje vrše u skladu sa ovim ugovorom do 02.10.2006. godine. Tokom 2005. godine ukupno je naručeno 355.000 komada obrazaca pasoških knjižica ukupne vrijednosti 719.408 EUR-a ili 1.407.039 KM.

Preporuka

Preporučujemo da Ministarstvo preispita klauzule ugovora i preduzme aktivnosti na pokretanju tenderske procedure saglasno novom Zakonu o javnim nabavkama

3.7. Projekt obnove i rekonstrukcije zgrade institucija BiH

U skladu sa Sporazumom o petogodišnjem programu razvojne saradnje između Vlade Republike Grčke i Bosne i Hercegovine (HiPERB Program), Vijeće ministara je svojom Odlukom br: 91/03 od 26.06.2003. godine formiralo Ured Nacionalnog koordinatora za realizaciju Programa obnove i rekonstrukcije zgrade institucija BiH – Objekat 3.

Značajnije angažovanje finansijskih sredstava u vezi rekonstrukcije Objekta 3. počele su tek krajem 2005. godine, kada je realizovana donacija Grčke Vlade i uplaćen avans izvođaču radova JV Domotehniki – Unioninvest u iznosu 3.183.998 EUR (6.227.359 KM). Pored toga, realizovani su troškovi nadzora, projekt menadžera i ureda nacionalnog koordinatora, tako da su ukupna ulaganja u Objekat 3. sa 31.12.2005. godine iznosila 6.464.126 KM.

Revizija je pregledala finansijsku dokumentaciju, knjigovodstvene evidencije i Izvještaj Ureda Nacionalnog koordinatora o toku aktivnosti na implementaciji projekta (izvještaj sačinjen na dan 30.11.2005. godine) i nije našla odstupanja od utvrđenih pravila u dosadašnjoj implementaciji projekta, osim što knjigovodstvene evidencije projekta od početka njegove implementacije (26.06.2003. godine) nisu objedinjene jer ne obuhvataju ulaganja u izradu projektne i tenderske dokumentacije koja su prikazana odvojeno u Glavnoj knjizi Ministarstva civilnih poslova i dijelom u Glavnoj knjizi Službe za zajedničke poslove institucija BiH za period kada su obavljane aktivnosti na pripremi projektnog zadatka.

Preporuka

Preporučujemo da Ministarstvo preuzme dokumentaciju i početne evidencije projekta vezano za pripremu projektnog zadatka (troškovi projektne i tenderske dokumentacije) kako bi evidencije projekta bile sveobuhvatne.



4. Korespondencija sa klijentom

Ministarstvu je uručen nacrt Izvještaja o izvršenoj reviziji za 2005. godinu na razmatranje i dostavljanje eventualnih novih dokaza i komentara na nalaze revizije.

U ostavljenom roku od 15 dana, Ministarstvo nije dostavilo komentare na nalaze sadržane u izvještaju. Ovaj izvještaj predstavlja konačan izvještaj dostavljen klijentu bez korekcija u odnosu na nacrt Izvještaja o reviziji.

5. Rezime

Tokom obavljanja svog mandata revizija je konstatovala da Ministarstvo nije izradilo plan i program aktivnosti na uspostavljanju sistema internih kontrola koji podrazumijeva pregled trenutnog stanja interne kontrole, provođenje postupaka kojima će se izvršiti procjena rizika, predlaganje korektivnih aktivnosti za unapređenje interne kontrole, usvajanje detaljnog plana za implementaciju interne kontrole i Pravilnika o internim kontrolama, kao i praćenje efikasnosti sistema interne kontrole.

Revizija je uočila neadekvatno planiranje sredstava koje je kao posljedicu imalo promjenu strukture budžeta i povećanje budžeta preraspodjelom na kapitalna ulaganja.

Takođe, konstatovali smo i određena odstupanja u izvršenju budžeta od propisane prakse kod tekućih izdataka i programa posebnih namjena kojom se ne poštuju u svim slučajevima principi ekonomičnosti potrošnje javnog novca.

**ZAMJENIK GLAVNOG
REVIZORA**

mr. Dragan Kulina

GLAVNI REVIZOR

Milenko Šego