



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

Број :

**ИЗВЈЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ
МИНИСТАРСТВА ЦИВИЛНИХ ПОСЛОВА БИХ
ЗА 2005. ГОДИНУ**

Сарајево, април 2006. године



САДРЖАЈ

I.	МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА	3
II.	РЕВИЗОРСКИ ИЗВЈЕШТАЈ	4
1.	Увод	4
2.	Осврт на препоруке из претходног извјештаја	4
3.	Налази и препоруке	5
3.1.	Систем интерних контрола	5
3.2.	Финансијски извјештаји	9
3.3.	Буџет	10
3.4.	Извршење буџета	11
3.5.	Програми посебних намјена	13
3.6.	Пројекат финансирања пасоша	15
3.7.	Пројекат обнове и реконструкције зграде институција БиХ (Објекат 3)	15
4.	Кореспонденција са клијентом	16
5.	Резиме	16

ПРИЛОГ

Табела извршења буџета за период 01.01.2005. до 31.12.2005. године



I. МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА

- 1.1. Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине (у даљем тексту : Канцеларија за ревизију) извршила је ревизију финансијских извјештаја **Министарства цивилних послова Босне и Херцеговине** (у даљем тексту : Министарство) за 2005. годину.
- 1.2. Руководство Министарства одговорно је за финансијске извјештаје, за 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. Законска основа ревизије садржана је у Закону о ревизији институција Босне и Херцеговине («Службени гласник БиХ», број: 12/06). Ревизију смо обавили у складу са ревизорским стандардима Међународне организације врховних ревизорских институција – INTOSAI («Службени гласник БиХ», број: 15/01). 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 узорака испитивала значајне трансакције које поткрепљују 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 разумну основу за наше мишљење.

Финансијски извјештаји Министарства за 2005. годину приказују тачан и истинит преглед расхода, неизмирених обавеза, сталних средстава, капиталних улагања и извршења буџета на дан 31.12.2005. године, осим за ефекте који на финансијске извјештаје имају следеће ставке:

- Буџет Министарства није урађен квалитетно са реално утврђеним ресурсима потребним за извршење јасно дефинисаних циљева и задатака пословања (тачка 3.3.);
- Остварени расходи из буџета за текуће издатке Министарства нису у свим аспектима изражавали економичност пословања (тачка 3.4.);
- Програми посебних намјена нису реално планирани, а њихово извршење није у свим аспектима изражавало економичност пословања (тачка 3.5.).

Без намјере да даље квалификујемо наше мишљење, скрећемо пажњу Министарству да су Финансијски извјештаји непотпуни, а измијењени начин извјештавања није довољно праћен јасним инструкцијама Министарства финансија и трезора (тачка 3.2.);



I. РЕВИЗОРСКИ ИЗВЈЕШТАЈ

1. Увод

Министарство у оквиру својих овлаштења ради сагласно Закону о Вијећу министара Босне и Херцеговине и Закону о министарствима и другим органима управе Босне и Херцеговине. Министарство је конституисано ступањем на снагу Закона о министарствима 15.03.2003. године и у оквиру тога надлежно је за:

- Послове држављанства
- Упис и евиденцију грађана
- Заштиту личних података
- Пријављивање пребивалишта и боравишта,
- Личне исправе, путне исправе и поступак евидентирања регистрације возила
- Деминирање

Министарство је надлежно за обављање послова и извршавање задатака који су у надлежности БиХ и који се односе на утврђивање основних принципа координације активности, усклађивања планова ентитетских тјела власти и дефинисање стратегије на међународном плану у подручјима:

- Здравства и социјалне заштите;
- Пензија;
- Науке и образовања;
- Рада и запошљавања;
- Културе и спорта;
- Геодетским, геолошким и метеоролошким пословима.

У саставу Министарства је Дирекција за имплементацију пројекта «CIPS» и Комисија за деминирање у БиХ као самосталне службе чија су права и дужности утврђена посебним прописима.

2. Осврт на препоруке из претходног извјештаја

Канцеларија за ревизију извршила је ревизију пословања Министарства за 2004. годину и претходну ревизију за 2005. годину о чему је састављен Извјештај о ревизији за 2004. годину и упућено Писмо руководству за 2005. годину. Освртом на препоруке ревизије које су биле садржане у ова два документа констатовали смо да је Министарство предузело одређене активности на отклањању недостатака, да су одређене активности у вези примјене препорука у току, те да одређене препоруке нису још увијек реализоване. Наводимо преглед препорука ревизије и статус њиховог рјешавања:

Реализоване препоруке:

- Министарство је формирало комисију која је извршила контролу наплаћених такси по основу прихода на пословима држављанства – увјерења за држављанства и издавање путних исправа. Методом узорка извршено је сравњење са изводом рачуна буџета и уложених уплатница по предметима. Такође, Министарство је обезбиједило претпоставке за потпуну контролу упаривања сваке уплате за таксе са изводом рачуна буџета (препорукa из Извјештаја о ревизији за 2004. годину).



- Исплате накнада за градски превоз умањене су за дане кориштења годишњег одмора тек у децембру 2005. године (препорука из писма руководству за 2005. годину);
- Порези на исплаћене накнаде за одвојени живот за резиденте Федерације БиХ правилно су обрачунати и уплаћени према пореским прописима ентитета (препорука из Меморандума о извршеној ревизији за 2004. годину).

Препоруке које нису реализоване:

- Попуњавање оптималног броја запослених није још увијек ријешено. Овај проблем недостајућег кадра истичемо због немогућности ефикасног обављања пословања и недостатка надзора над финансијском документацијом (препорука из Извјештаја о ревизији за 2004. годину),
- Програм рада Министарства није повезан са Извјештајем о раду Министарства, чиме се не могу упоредити планиране и реализоване пословне активности Министарства (препорука из Извјештаја о ревизији за 2004. годину),
- Програм рада Министарства није повезан са Финансијским планом, а Извјештај о раду није повезан са Финансијским извјештајем. Оваквим начином планирања и извјештавања о пословању Министарства нису пружени конкретни компаративни показатељи о планираним и реализованим циљевима пословања и утрошеним средствима за реализацију наведених циљева (препорука из Извјештаја о ревизији за 2004. годину),
- Процедуре израде и усвајања буџета Министарства и праћења извршења буџета у складу са расположивим средствима у буџету нису израђене (препорука из писма руководству за 2005. годину),
- Планирање средстава за програме посебних намјена није вршено у складу са планираним активностима у 2004. години што је поновљена слабост и за 2005. годину (препорука из Извјештаја о ревизији за 2004. годину),
- Прописана процедура приликом набавке капиталних средстава намијењених пројектима није била у потпуности поштована у 2004. години што се дијелом дешавало и током 2005. године (препорука из Извјештаја о ревизији за 2004. годину),
- Министарство није додатно образложило исплаћене стимулације са становишта обављања додатних послова и ефеката по том основу (препорука из Меморандума о извршеној ревизији за 2004. годину);

3. Налази и препоруке

3.1. Систем интерних контрола ¹

Ревизија је извршила испитивање система интерних контрола, административних и рачуноводствених процедура и квалитета финансијског управљања у Министарству. Циљ ових испитивања је био да се увјеримо у којој мјери су поуздани подаци на којима се базирају финансијски извјештаји и да ли је финансијско управљање у складу са постојећим прописима.

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



Министарство финансија и трезора доставило је свим корисницима буџета «Практични водич за ефикасну интерну контролу у институцијама Босне и Херцеговине» који садржава смјернице у вези израде Правилника о интерним контролама.

Водич је усвојен у оквиру Акционог плана од стране Савјета министара и базиран је на, у свијету, широко прихваћеном моделу система интерних контрола од пет компоненти:

- контролног окружења,
- процјене ризика,
- контролних активности,
- информација и комуникација,
- мониторинга

Министарство није до сада предузело активности на изради Правилника о интерним контролама који омогућава примјену оваквог модела интерних контрола. Највећа одговорност за успостављање система интерних контрола везана је за руководство Министарства. Истовремено, увођењем система интерних контрола заснованог на моделу од пет компоненти највише ће користити руководству, јер ће такав систем обезбиједити (у разумној мјери) заштиту пословања од евентуалних превара, грешака или злоупотреба. Наша запажања у Министарству у вези ове проблематике представимо по појединим компонентама система интерних контрола.

• **Контролно окружење**

Контролно окружење је основ цјелокупног система интерне контроле. Оно осигурава дисциплину и организацију као и климу која утиче на општи квалитет интерне контроле.

Министарство поједине елементе контролног окружења већ посједује, нпр. кодекс понашања, дефинисане сукобе интереса итд. Уобичајена је и пракса редовног одржавање састанака (колегија Министарства) путем којих се предузимају одговарајуће пословне активности. Међутим, потребна су далеко већа унапређења контролног окружења који чини основу без које остале компоненте интерних контрола не могу бити изграђене. Најважнији дио контролног окружења који недостаје у Министарству је предузимање одговарајућих мјера којима ће стандарди понашања и позитиван став према интерним контролама бити прихваћени, првенствено од стране руководства, а затим и пренијети на цијелу организацију. Контролно окружење подразумијева и обавезу руководства у вези преузимања активног интереса у планирању, надзирању и извјештавању о постигнутим резултатима и развијању праксе управљања људским ресурсима (провјере знања, обука особља, унапређења итд.)

Организациона структура као један од елемената контролног окружења веома је важна. Функционална организациона структура повећава ефикасност употребе ресурса, елиминише дуплирање активности и дефинише одговарајуће линије одговорности. Организациона структура Министарства је усвојена, али она није у цјелости попуњена због недостатка потребног радног простора и недостатка канцеларијске и информатичке опреме за недостајући кадар. Тако је од предвиђених 95 запослених попуњено 49 радних мјеста на неодређено вријеме и 6 на одређено вријеме, што представља 58% остварења у односу на план. Не улазећи у функционалност организационе структуре Министарства, мишљења смо да организациона структура није довољно јасна када су у питању прецизне одговорности и границе овлаштења што подразумијева јасне улоге сваког запосленог унутар организације. Уочили смо у много случајева да у Министартсву недостаје адекватна контрола финансијских трансакција (нпр. трошкови мобилних телефона, репрезентације, горива, путних налога и сл.) што је посљедица недовољног дефинисања одговорности или преноса овлаштења за



контролу, као и недостатка кадра (шеф одсјека за материјално финансијске послове и службеник за финансије – буџет).

Наша наmjера није да сугеришемо запошљавање недостајућег кадра, али смо мишљења да се у оквиру постојећег кадра могу задовољити принципи надзора и контроле над финансијским трансакцијама дефинисањем јасних одговорности и давањем овлаштења

Препорука

Препоручујемо да руководство Министарства пренесе позитиван став према ситему интерних контрола на цијелу организацију и да предузме активности на изради Правилника о интерним контролама заснованих на моделу од пет компоненти.

- **Процјена ризика**

Процјена ризика с којим се сусреће Министарство у остваривању својих циљева пружа основу за израду правих одговора на утврђене ризике.

Министарство није успоставило јасне и непромијењене циљеве пословања према подручјима и активностима свога пословања, тако да нису утврђени ризици у односу на поједине пословне процесе. Према томе, Министарство није у могућности вршити вредновање ризика са становишта значајности процјене појаве ризика, процјењивања толеранције на поједине ризике и одређивање стратегије за поступање са ризицима. Овај дио процјене ризика је кључни за предузимање противмјера за спречавање ризика који је садржан у контролним активностима.

Препорука

Министарство треба да процијени ризике пословања према појединим пословним процесима који се односе на финансијски аспект пословања. На примјер, процјена ризика се може утврдити за одређене активности финансијског пословања као што су: израда буџета, праћење извршења буџета, набавке, унос података у главну књигу, кориштење службених возила, финансијско извјештавање, посебни програми, попис имовине, приходи од такси и сл.

Такође, пословни процеси и процјена ризика могу се утврдити и за активности везано за опште надлежности Министарства (држављанства и путне исправе, рад и запошљавање, здравство, пензије, образовање, наука, култура, спорт и сл.).

- **Контролне активности**

Када су већ одређени ризици пословања у односу на циљеве, главна стратегија за ублажавање ризика проводи се кроз контролне активности. Под контролним активностима подразумијевају се: подјела дужности, давање одобрења и овлаштења, контрола трансакција, контрола приступа ресурсима и евиденцији, усклађивање, надзор итд. Контролне активности прописане су у облику процедура, правила, упута итд.

Стога смо ми у нашим ранијим извјештајима сугерисали да Министарство донесе одређени број правила, а поједина правила су била прописана и од стране Министарства финансија и трезора (правила о потрошњи, стварању обавеза, процедурама набавки, процедурама уноса података у систем за плаћање итд). Министарство је и поред отежавајуће чињенице да неки системски прописи недостају или су неконзистентни, донијело одређени број правила и процедура у 2004. години и тако створило минималне предуслове за функционисање било каквог система интерних контрола. Међутим, уочили смо да је овако велики број правила више направљен ради формалног задовољавања екстерног окружења (нпр. Министарства финансија и



трезора, Канцеларије за ревизију итд.), али не и суштинске потребе самог Министарства односно његовог руководства којим би се осигурале ефикасне пословне операције, поуздано извјештавање и усаглашеност пословања са законима и правилима. Већина правила за поједине трошкове нису довољно прецизна (репрезентација, кориштење мобилних телефона) и често нису примјенљива у пракси због непрецизног дефинисања одговорности или недостатка кадрова који треба да врше контролу.

Даље, интерне контроле недостају за поједине процесе пословања као што су пријем опреме, утрошак горива, набавка канцеларијског материјала, оправке возила итд. Мишљења смо да поједина правила којима се регулишу ограничења потрошње (нпр. репрезентација, телефони, службена возила) не би требала бити донесена од стране самог Министарства, већ на неком вишем нивоу (нпр. Парламентарна скупштина), имајући у виду да није уобичајено да одобрења за трошење јавног новца доносе они који та средства и користе.

Препорука

Министарство треба да преиспита постојећа правила и донесе нова у којима треба обухватити све елементе контролних активности. Правила требају бити направљена према појединим пословним процесима у којима су претходно процијењени ризици пословања.

• Информације и комуникације

Уочили смо да Министарство није успоставило формални систем информација и комуникација који укључује компутерску технологију и повремено окупљање особља ради информисања. Умјесто тога постоје поједини облици неформалног информисања и комуницирања који не гарантује да ће сви бити благовремено информисани. Овдје нарочито подразумијевамо упознавање запослених са правилима како би они јасно препознавали своје улоге и одговорности у Министарству.

Препорука

Препоручујемо Министарству да уведе редован начин информисања и комуникације са запосленима, нпр. путем креирања интранета, редовним састанцима са свим особљем, увођењем огласне плоче и другим облицима комуницирања.

• Мониторинг

Мониторинг подразумијева праћење претходних компоненти система интерних контрола ради контроле, измјене (прилагођавања) датим условима и сталног унапређења система. Нисмо уочили да је извршен мониторинг постојећег система интерних контрола који је тренутно садржан у појединим правилима.

Препорука

Потребно је извршити одговарајуће анализе и измјене система интерних контрола и прилагођавање система интерних контрола према «Водичу за ефикасну интерну контролу у институцијама Босне и Херцеговине» које је израдило Министарство финансија и трезора.



3.2. Финансијски извјештаји

Према инструкцијама Министарства финансија и трезора Министарство је измијенило начин извјештавања за 2005. годину. Финансијски извјештаји сачињени су према Правилнику о финансијском извјештавању институција Босне и Херцеговине који је донесен од стране Министарства финансија и трезора БиХ, без Финансијских извјештаја на прописаним образцима за екстерне кориснике. Извјештаји садрже прописане прилоге, и то: Преглед расхода из буџета по економским категоријама само за текуће издатке из буџета (Прилог 2.), Посебни подаци о платама и броју запослених (Прилог 4.), Преглед динамике запошљавања у 2005. години (Прилог 4/1.), Преглед неизмирених обавеза (Прилог 6.), Преглед сталних средстава са стањем 31.12.2005. године (Прилог 7.) и Преглед капиталних улагања по врстама, пројектима и опреми (Прилог 7/1.). Извјештаји садрже забиљешке уз финансијске извјештаје за 2005. годину.

Иако ови извјештаји у највећој мјери задовољавају форму извјештавања према Међународним стандардима финансијског извјештавања, они нису у потпуности комплетни. Ово се огледа у сљедећем:

- Прописане Информација о систему интерних контрола реализованих током године нису израђене;
- Корективне радње предузете у циљу реализације препорука ревизије нису садржане у извјештајима (мада су израђене по нашем ранијем захтјеву).

Измијењени начин извјештавања није на одговарајући начин праћен упутствима, смјерницама и инструкцијама Министарства финансија и трезора што је створило недоумице у вези начина извјештавања за екстерне кориснике извјештаја. Мишљења смо да измијењени начин извјештавања није у потпуности поздан због недостатака који су везани за Министарство финансија и трезора који је прописао правила извјештавања. Уочили смо сљедеће:

- Финансијски извјештаји нису прописани за Биланс стања који представља финансијски положај Министарства (средства, обавезе, извори) који требају бити у равнотежи. Дијелом се ови подаци могу наћи на различитим мјестима у извјештајима, али подаци недостају у цјелини и на једном мјесту (нпр. о стању новчаних средстава-благајни, потраживањима, изворима средстава и остало). Министарство је сачинило овај извјештај по нашем захтјеву;
- Правилник о начину извјештавања представљен је на веб страници Министарства финансија и трезора и није званично објављен. Ово је узроковало

² Интерне контроле су јединствен процес који уводи организација као скуп поступака и мјера које осигуравају тачност и правилност евидентирања финансијских трансакција, њихову пуну усклађеност са законима и економично, ефикасно и ефективно трошење јавног новца.

³ Одлука о начелима за утврђивање унутрашње организације управе.

⁴ 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.

неразумијевање код буџетских корисника у вези начина извјештавања у односу на претходну годину и питања да ли је у том случају овакав начин извјештавања обавезујући и једини. Министарство финансија и трезора доставило је додатну инструкцију према нашим препорукама непосредно прије рока доставе финансијских извјештаја која није у потпуности поштована од стране Министарства у вези израде извјештаја за екстерне кориснике;

- Одредбе Правилника о финансијском извјештавању нису јасне када је у питању извјештавање о извршењу буџета (Прилог бр. 8). Министарство је на захтјев ревизије израдило овај извјештај;
- Приликом предаје финансијских извјештаја није постојала контрола у Министарству финансија и трезора (извјештаји предати у кабинет министра МФТ-а) која би омогућила контролу комплетност свих прилога који су прописани Правилником о финансијском извјештавању;
- Министарство финансија и трезора није посебним прописом и у сарадњи са буџетским корисником и екстерним корисницима ових извјештаја усагласило и регулисало форму извјештаја, рок и начин извјештавања за екстерне кориснике како је прописано наведеним правилником;
- Нису дата прецизна упутства о извјештавању за Програме посебних намјена тј. које прилоге из сета извјештаја треба за ове програме попунити. Програми посебне намјене обично садржавају податке о средствима, обавезама, изворима средстава и расходима и требају имати исти третман као и сва средства из буџета. Министарство је сачинило комплетне финансијске извјештаје о сваком програму;

Препорука

Министарство треба све евентуалне нејасноће у вези израде финансијских извјештаја разјаснити у сарадњи са Министарством финансија и трезора које ће се додатно ангажовати у вези отклањања одређених недостатака у извјештавању у циљу поузданих извјештаја. Мишљења смо да би штампани образци и прецизна упутства за попуњавање Финансијских извјештаја могли бити једно од рјешења којим би се постигла стандардизација извјештавања.

3.3. Буџет

Пројекција буџета рађена је на бази анализе планираних издатака и динамике запошљавања, али не и планираних активности пословања. Приликом израде нацрта буџета Министарство је израдило пројекцију буџета под претпоставком остварења броја запослених од 84 радна мјеста и планираних улагања у капиталне издатке за планирана запослења. Предвиђена динамика запошљавања није остварена, што је дијелом посљедица неријешеног пословног простора за смјештај запослених. Тако је на крају 2005. године остварени број запослених износио 55 што је мање за 29 запослених од планиране динамике запошљавања. Планирана динамика запошљавања није остварена, а капитални издаци планирани у пројекцији буџета за недостајући број запослених нису одобрени, али су касније искориштени унутрашњом прерасподјелом средстава буџета. Нацрт буџета упућен Министартву финансија и трезора у износу од 9.859.727 КМ умањен је без претходних консултација и усаглашавања и на крају одобрен у укупном износу од 5.486.728 КМ. Све наведено упућује на нереалне прогнозе у пројектовању буџета од стране Министарства и непредвиђена умањења нацрта буџета без одговарајућих критерија од стране Министарства финансија и трезора. По том основу ревизија не може констатовати да је одобрени буџет Министарства реалан и у складу са планираним активностима. Као посљедица тога, током године долазило је до усклађивања потрошње у односу на одобрени буџет путем прерасподјеле средстава. Укупно су извршене двије прерасподјеле средстава буџета које су у принципу имале за

циљ смањење планираних средстава за плате, накнаде и закупе простора, а повећање средства за капитална улагања и Програме посебних намјена (Државне комисије).

Препорука

Министарство треба у процесу планирања средстава полазити од процјене будућих циљева пословања и активности повезаних са реалном процјеном буџета. Такође, Министарство мора пројекције буџета заснивати на реалној динамици запошљавања, а не пуној имплементацији запошљавања која касније ствара резерве буџета и омогућава кориштење овако створеног вишка средстава за друге потребе. Мишљења смо да овакве промјене и усклађивања буџета без јавног објављивања и усвајања промјена од стране Парламентарне скупштине не пружају рационалне оквире потрошње.

3.4. Извршење буџета

Министарство није утврдило одговарајућа правила којима се ближе регулишу поједини издаци из буџета. Ово је везано за наше претходне налазе у вези система интерних контрола који није у довољној мјери изграђен у Министарству. Запажања која смо уочили односе се на следеће:

- Министарство је одобрило и исплаћивало редовне (мјесечне) стимулације за 22 запослена (30%, 35%, 40%). У децембру 2005. године стимулацију је примило 25 запослених. Као разлози за исплате стимулација наведен је повећани обим послова, а укупан нето износ исплаћених стимулација у 2005. години износио је 70.843 КМ. Стимулације су исплаћене на основу одлука и рјешења министра и замјеника министра позивајући се на одлуку Савјета министара.

Препорука

Без намјере да оспоравамо право на исплате стимулација, скрећемо пажњу да се ово питање треба уредити правилима којим ће се прецизирати под којим условима, за које послове и колико увећање плата може бити извршено. Потребно је увијек и додатно образложити ефекте пословања који су по том основу остварени у секторима у којима недостаје запослених.

- Исплате накнада за рад члановима Комисије за јавне набавке исплаћиване су редовно (мјесечно) у износима: председавајући 300 КМ, чланови комисије 250 КМ и пет експерата који учествују у раду Комисије по 200 КМ, иако су ови послови повремено зависно од потреба набављања. Такође, обрачун припадајућих пореза и доприноса за чланове комисије који су резиденти Републике Српске није вршен у складу са пореским прописима ентитета (порези обрачунати по стопи 20% као на уговоре о привременим пословима, умјесто да је вршен обрачун у складу са прописима који третирају ова примања као лична примања запослених на која се обрачунавају сви припадајући порези и доприноси по стопи 52%).

Препорука

Препоручујемо да Министарство преиспита исплате за рад у комисијама за набавке с обзиром да наведени послови не би требали представљати допунски рад за које поред редовне плате треба исплаћивати и додатне накнаде.

- Накнаде по уговорима о дјелу исплаћиване су без утврђених критерија ангажовања и критерија којим се одређује висина исплаћених накнада.

Недостају и извјештавања о извршеним пословима по овом основу и постигнутим ефектима.

Препорука

Препоручујемо да Министарство утврди услове ангажовања по основу уговора о дјелу и привремених послова, критерије ангажовања и висину накнада, као и ефекте постигнуте по овом основу.

- Издаци за мобилне телефоне који се односе на збирне фактуре које се плаћају путем рачуна обично се правдају за прекорачења прописаног лимита. Признавање прекораченог износа одобравају овлашћена лица Министарства непосредно на фактурама. Нова одлука о трошковима мобилних телефона из децембра 2005. године не наводи умањење прекораченог износа обуставом из плата запослених. Министар, замјеник и секретар имају право на «неограничене» трошкове уз рационалну потрошњу».

Препорука

Препоручујемо да Министарство преиспита постојећа правила потрошње код издатака за кориштење мобилних телефона у циљу рационализације ових трошкова. Правдање прекораченог износа треба вршити уз писмено образложење запосленог и анализирањем трошкова рачуна.

- Издаци за трошкове репрезентације нису прецизно дефинисани у циљу рационализације ових трошкова. У дијелу правила наводи се да «трошкови репрезентације морају бити у разумним границама и сразмјерни потребама које изазивају». Министарство је тек у децембру 2005. године прецизирало правила потрошње у вези трошкова репрезентације, али су пронађена одређена прекорачења дозвољеног лимита код «интерне репрезентације».

Препорука

Препоручујемо да Министарство регулише посебном одлуком висину дозвољеног мјесечног износа за репрезентацију за појединце, сектор или одсјек. Потребно је успоставити мјесечну евиденцију трошкова репрезентације која ће омогућити контролу ових трошкова.

- Контрола потрошње горива по путним налозима за возила није успостављена. На појединим путним налозима није уписана и овјерена количина насутог горива у службена возила. Рачуни који се односе на оправке возила као посљедице удара не садржавају забиљешке о разлозима кварова на возилима.

Препорука

Препоручујемо да Министарство донесе правила о кориштењу и употреби службених возила којима ће се прецизније одредити услови правдања трошкова који су везани за кориштење службених возила. Нпр. путни налози за сва возила треба да садрже овјерене евиденције о точењу горива како би се могло вршити упоређивање са рачунима за гориво. Такође, потребно је устројити евиденције сваког возила са подацима о оправкама, сервисима, замјенама гума и потрошњи горива.

- Путни налози за службена путовања нису у потпуности представљали вјеродостојну и правдајућу документацију за исплате. Уочили смо да Министарство не прати на одговарајући начин позиве за службена путовања који имају утицаја на висину дневница и осталих трошкова. Такође, у појединим случајевима за путовања у иностранство вршен је обрачун дневница у висини

крајње дестинације (земље у иностранству) иако су одређени дани на путу проведени у земљи.

Препорука

Препоручујемо да Министарство уведе додатне контроле приликом издавања путних налога у дијелу постојања евентуалних позива за путовање и правдања трошкова путних налога сагласно правилима о висини дневница (трошкова) и стварном боравку на службеном путу.

- Министарство није правилно сачинило пописне листе по групама основних средстава, већ збирно за сва средства. Оваквим начином пописа комисија није могла извршити упоређивање стварне вриједности основних средстава по групама средстава са подацима из главне књиге основних средстава.

Такође, за средства у припреми (средства која су плаћена, а нису испоручена) комисија није сачинила образложење неиспоручених ставки основних средстава (опreme).

Препорука

Препоручујемо Министарству да ажурира пописне листе по групама основних средстава и тиме омогући упоређивање стварне вриједности сталних средстава са вриједностима приказаним у пословним књигама. Такође, неиспоручена стална средства морају бити приказана у «потраживањима» како би се иста пописала и образложила од стране комисије чиме се постиже ефикаснија заштита имовине.

3.5. Програми посебне намјене

Планирана и реализована средства намијењена Програмима посебних намјена наведена су у прилогу у Табели бр. 1. Ревизија поново истиче недостатке која су везана за планирање и реализацију ових средстава, што се односи на сљедеће:

- Ревизија често није у могућности за већину програма посебних намјена одредити критерије формирања програма с обзиром да су активности већине програма везани за редовно пословање Министарства;
- Планирана структура програма посебних намјена није урађена прије усвајања буџета. План расхода сачињава се тек након одобрења буџета који се у већини одобри у мањем износу од предложеног. На тај начин често није познато који планирани расходи требају бити извршени на терет појединачног програма;
- Реализација средстава из Програма посебних намјена евидентира се у ИСФУ систему у једном износу. Ово онемогућава праћење извршења буџета у односу на поједине категорије расхода, а што је последица неријешог система евидентирања у Главној књизи од стране Министарства финансија и трезора;
- Одговорност за кориштење средства из буџета намијењених програмима посебних намјена није дефинисана.

Реализација буџета намијењена Програмима посебних намјена није праћена одговарајућим правилима, процедурама и критеријима потрошње. Наводимо наша запажања за појединачне Програме посебних намјена које смо уочили током ревизије:

⁵ Закон о извршењу буџета институција Босне и Херцеговине и међународних обавеза Босне и Херцеговине за 2004. годину

Државне Комисије

- Висина појединачних накнада одређена је одлукама, међутим критерији којима су оцијењене висине појединачних накнада нису познати;
- Не постоје ограничења трошкова за кориштење мобилних телефона;
- Порези на исплаћене накнаде нису увијек правилно обрачунати.

Експертни тима за «curriculum»

- Висина појединачних накнада одређена је рјешењима о финансирању рада комисије, међутим критерији којима су оцијењене висине појединачних накнада нису познати;
- Добављач за услуге штампања Наставног плана и програма за предмете допунске наставе изабран је директним споразумом иако вриједност посла прелази 3.000 КМ.

Финансирање институција од значаја за БиХ

Министарству је у буџету за 2005. годину у оквиру Програма посебних намјена одобрено финансирање институција од значаја за БиХ у износу **975.000 КМ**. Приједлог буџета Министарства није уопште садржавао ову категорију расхода, која је накнадно одобрена приликом усвајања буџета.

Министар је донио Рјешење о именовању комисије за утврђивање критерија за распоdjелу средстава институцијама културе од значаја за Босну и Херцеговину. Комисија је 09.03.2005. године донијела «привремене критерије» за распоdjелу средстава институцијама културе у 2005. години. Такође, Комисија је на основу достављених финансијских планова за 2005. годину од стране седам институција културе одредила процентуално учешће у укупно одобреним средствима у буџету на сљедећи начин:

- | | |
|--|-----|
| • Земаљски музеј БиХ | 36% |
| • Национална и универзитетска библиотека | 30% |
| • Умјетничка галерија | 8% |
| • Историјски музеј БиХ | 8% |
| • Музеј књижевности и позоришне умјетности БиХ | 6% |
| • Кинотека БиХ | 7% |
| • Библиотека за слијепа и слабовидна лица БиХ | 5% |

На основу «привремених критерија» Комисија је донијела закључке о распоdjели оперативних средстава по кварталима. Након тога, министар цивилних послова је донио Одлуку о распоdjели средстава и упућен је захтјев Министарству финансија и трезора за трансфер средстава према институцијама културе.

Институције културе су доставиле структуру расхода односно план утрошка дотација Министарству цивилних послова. Средства су тражена за плате, порезе и доприносе на плате, топли оброк, превоз, материјалне трошкове итд. Министарство финансија и трезора извршило је трансфер свих расположивих средстава са 31.12.2005.

Ревизија се није могла увјерити у критерије по којима су изабране институције од значаја за БиХ, нити критерије приликом одређивања процентуалног учешћа за распоdjелу средстава. По том основу, избор корисника ових средстава није био у потпуности транспарентан.

Препорука

Препоручујемо Министарству доношење одговарајућих правила у вези планирања и реализације Програма посебних намјена, и то:

- **да се преиспитају разлози формирања сваког појединачног програма у случају да активности из програма представљају надлежност Министарства по закону,**
- **да се дефинишу јасне обавезе и одговорности свих лица који учествују у реализацији буџета намијењеног Програмима посебних намјена,**
- **да се планирана структура издатака из програма доноси у сагласности са планом активности,**
- **да се пропише методологија извјештавања о утрошеним средствима појединачних програма и реализованим активностима,**
- **да се утврде критерији за одређивање висине појединачних накнада који се извршавају на терет буџета намијењеног Програму посебних намјена,**
- **да се утврде критерији распоdjеле за институције од значаја за БиХ и јавно објаве услови под којима се врши избор корисника и критерији распоdjеле, чиме се постиже транспарентност укупног поступка.**

3.6. Пројекат финансирања пасоша

Финансирање набавки пасошких књижица врши Министарство финансија и трезора путем директних трансфера. Министарство цивилних послова овлаштено је за процедуре набавки односно формирање захтјева за набавку пасошких књижица. Основни уговор о испоруци пасошких књижица закључен је 2000. године са фирмом «Francois Charles Oberthur Fiduciaire» из Париза. Уговор је продужаван сваке двије године под приближно истим условима, тако да се набавке и даље врше у складу са овим уговором до 02.10.2006. године. Током 2005. године укупно је наручено 355.000 комада образаца пасошких књижица укупне вриједности 719.408 ЕУР-а или 1.407.039 КМ.

Препорука

Препоручујемо да Министарство преиспита клаузуле уговора и предузме активности на покретању тендерске процедуре сагласно новом Закону о јавним набавкама

3.7. Пројекат обнове и реконструкције зграде институција БиХ

У складу са Споразумим о петогодишњем програму развојне сарадње између Владе Републике Грчке и Босне и Херцеговине (ХиПЕРБ Програм), Вијеће министара је својом Одлуком бр: 91/03 од 26.06.2003. године формирало Канцеларију Националног координатора за реализацију Програма обнове и реконструкције зграде институција БиХ – Објекат 3.

Значајније ангажовање финансијских средстава у вези реконструкције Објекта 3. почеле су тек крајем 2005. године, када је реализована донација Грчке Владе и уплаћен аванс извођачу радова ЈВ Домотехники – Унионинвест у износу 3.183.998 ЕУР (6.227.359 КМ). Поред тога, реализовани су трошкови надзора, пројект менаџера и канцеларије националног координатора, тако да су укупна улагања у Објекат 3. са 31.12.2005. године износила 6.464.126 КМ.

Ревизија је прегледала финансијску документацију, књиговодствене евиденције и Извјештај Канцеларије Националног координатора о току активности на



имплементацији пројекта (извјештај сачињен на дан 30.11.2005. године) и није нашла одступања од утврђених правила у досадашњој имплементацији пројекта, осим што књиговодствене евиденције пројекта од почетка његове имплементације (26.06.2003. године) нису обједињене јер не обухватају улагања у израду пројектне и тендерске документације која су приказана одвојено у Главној књизи Министарства цивилних послова и дијелом у Главној књизи Службе за заједничке послове институција БиХ за период када су обављане активности на припреми пројектног задатка.

Препорука

Препоручујемо да Министарство преузме документацију и почетне евиденције пројекта везано за припрему пројектног задатка (трошкови пројектне и тендерске документације) како би евиденције пројекта биле свеобухватне.

4. Кореспонденција са клијентом

Министарству је уручен нацрт Извјештаја о извршеној ревизији за 2005. годину на разматрање и достављање евентуалних нових доказа и коментара на налазе ревизије. У остављеном року од 15 дана, Министарство није доставило коментаре на налазе садржане у извјештају. Овај извјештај представља коначан извјештај достављен клијенту без корекција у односу на нацрт Извјештаја о ревизији.

5. Резиме

Током обављања свог мандата ревизија је констатовала да Министарство није израдило план и програм активности на успостављању система интерних контрола који подразумијева преглед тренутног стања интерне контроле, провођење поступака којима ће се извршити процјена ризика, предлагање корективних активности за унапређење интерне контроле, усвајање детаљног плана за имплементацију интерне контроле и Правилника о интерним контролама, као и праћење ефикасности система интерне контроле.

Ревизија је уочила неадекватно планирање средстава које је као посљедицу имало промјену структуре буџета и повећање буџета прерасподјелом на капитална улагања.

Такође, констатовали смо и одређена одступања у извршењу буџета од прописане праксе код текућих издатака и програма посебних намјена којом се не поштују у свим случајевима принципи економичности потрошње јавног новца.

⁶ Упутство Министарства финансија и трезора о попису имовине и обавеза буџетских корисника-институција Босне и Херцеговине на крају буџетске године.



**ЗАМЈЕНИК ГЛАВНОГ
РЕВИЗОРА**

мр. Драган Кулина

ГЛАВНИ РЕВИЗОР

Миленко Шего