



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



Muvekita 4, 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 2006. ГОДИНУ**

Сарајево, мај 2007. 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	6
3.1.	Систем интерних контрола	6
3.2.	Буџет	8
3.3.	Накнаде	8
3.4.	Програми посебних намјена	9
3.5.	Пројекат финансирања пасоша	10
3.6.	Пројекат обнове и реконструкције зграде институција БиХ (Објекат 3)	10
3.7.	Информациони систем	11
4.	Кореспонденција са клијентом	11
5.	Резиме	11

ПРИЛОГ

Табела извршења буџета за период 01.01.2006. до 31.12.2006. године.



I. МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА

- 1.1. Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине (у даљем тексту : Канцеларија за ревизију) извршила је ревизију финансијских извјештаја за 2006. годину у **Министарству цивилних послова Босне и Херцеговине** (у даљем тексту: Министарство).
- 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.

Према нашем мишљењу, Финансијски извјештаји Министарства за 2006. годину приказују реално и истинито финансијско стање на дан 31. децембар 2006. године, осим за ефекте који на финансијске извјештаје имају сљедеће ставке:

- Укупан износ мјесечних накнада за поједине запослене нису биле у складу са Одлуком Вијећа министара о критеријима за одређивање новчаних накнада (тачка 3.3.);
- Недовољно поуздан систем интерних контрола у дијелу интерног надзора над пословним процесима планирања и извршења буџета Министарства и Програма посебних намјена (тачке 3.2. и 3.4. Извјештаја);
- Препоруке ревизије по основу наших ранијих извјештаја нису у потпуности реализоване током 2006. године (тачка 2.);

Сарајево, 10.05.2007. године



I. РЕВИЗОРСКИ ИЗВЈЕШТАЈ

1. Увод

Министарство у оквиру својих овлаштења ради сагласно Закону о Савјет 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 2005. годину о чему је састављен Извјештај о ревизији, као и претходну ревизију за 2006. годину. Ревизијом су утврђене одређене слабости и неправилности у пословању Министарства описане у извјештају и руководству је сугерисано да те неправилности размотри и предузме одређене активности у циљу њиховог отклањања.

Министарство је у складу са одредбама члана 16. став 3. Закона о ревизији институција Босне и Херцеговине доставило са закашњењем одговор о предузетим активностима ради превазилажења слабости и неправилности које су идентификоване у ревизорском извјештају за 2005. годину.

Освртом на препоруке ревизије дате у ревизорском извјештају и препорукама претходне ревизије, као и увидом у реализоване активности које су наведене у одговору о предузетим активностима ради превазилажења неправилности које су идентификоване у нашим извјештајима, утврдили смо да је Министарство дјелимично отклонило слабости и неправилности како слиједи:

**Реализоване препоруке:**

- Министарство је правилно сачинило пописне листе по групама основних средстава и збирно за сва средства. Оваквим начином пописа комисија је извршила упоређивање стварне вриједности основних средстава по групама средстава са подацима из главне књиге основних средстава;
- Ревизија је у својој претходној фази уочила да систем интерних контрола није функционисао када је у питању правдање путних налога у прописаном року. Министарство је ову неправилност исправило крајем године.

Активности које су у току

- Процес избора најповољнијих понуђача био је започет у јануару 2006. године формирањем Комисије за јавне набавке. Међутим, комисија је тек у септембру исте године започела процедуре избора најповољнијих понуђача, тако да поступак избора по Закону о јавним набавкама није извршен за све врсте набавки у Министарству (у току су процедуре за избор понуђача за регистрације моторних возила, пружање шпедитерских услуга, одржавање копир апарата и одржавање моторних возила);
- Министарство сачињава мјесечне прегледе о потрошњи горива по возилима, али не прати потрошњу горива у односу на пређене километре. Појединачне евиденције за свако службено возило којима располаже Министарство у циљу евидентирања свих оправки, сервиса, замјене гума итд., нису биле устројене у 2006. години (процедуре су у примјени од јануара 2007. године);

Препоруке које нису реализоване:

- Министарство није предузело активности на успостављању система интерних контрола заснованог на моделу од пет компоненти у складу са инструкцијама Министарства финансија и трезора;
- Исплате редовних стимулација за одређене запослене (26-27 запослених) и даље су вршене током 2006. године. Министарство није преузело активности на успостављању правила којима би се прецизирало под којим условима, за које послове и колико увећање плата може бити исплаћено и какви су ефекти у резултатима пословања;
- Исплате накнада за рад члановима Комисије за јавне набавке исплаћиване су и даље у паушалном износу за првих седам мјесеци 2006. године и за децембар 2006. године без обзира на ангажованост у пословима набавки. Констатовали смо да су ове накнаде повећане у односу на 2005. годину, а да сви послови јавних набавки нису били окончани;
- Накнаде по уговорима о дјелу за ангажована лица изван Министарства на пословима за које недостају запослени, исплаћиване су и током 2006. године без утврђених критерија ангажовања и критерија којим се одређује висина исплаћених накнада;

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.

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 широко прихваћеном моделу система интерних контрола од пет компоненти:

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

Канцеларија за ревизију је у свом Извјештају о ревизији за 2005. годину детаљно образложила овакав систем интерних контрола и дала одређене препоруке за почетну фазу примјене овог модела и израду Правилника о интерним контролама. Министарство није до сада предузело активности на имплементацији овог модела и истиче да је Правилник о интерној контроли и управљању ризицима донесен тек 16.12.2006. године и да је предвиђено да министар или овлаштене особе именују трочлану комисију која ће најмање једном годишње вршити контролу пословања Министарства. Међутим, мишљења смо да овакав систем неће обезбиједити ефикасност интерних контрола и да без повољног контролног окружења и процјене ризика у односу на поједине системе Министарство не може изградити ефикасан систем интерних контрола. Такође, највећа одговорност за успостављање система интерних контрола везана је за више руководство Министарства које треба да обезбиједи тзв. «тон с врха» с обзиром да је у његовом интересу заштита пословања (у разумној мјери) од евентуалних превара, грешака или злоупотреба

Најважнија компонента овог система односи се на постојање повољног контролног окружења без којег остале компоненте система не могу бити изграђене.

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. Мишљења смо да систем извјештавања о постигнутим резултатима није адекватан.

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.



Наиме, Програм рада није повезан са Финансијским планом, нити је Извјештај о раду повезан са Финансијским извјештајем, тако да нису пружени конкретни компаративни показатељи о планираним и реализованим циљевима пословања и утрошеним средствима за њихову реализацију.

Организациона структура као један од елемената контролног окружења веома је важна. Функционална организациона структура повећава ефикасност употребе ресурса, елиминише дуплирање обавеза и дефинише одговарајуће линије одговорности. Организациона структура Министарства није коначна због сталног планирања додатних активности. Такође, Министарство није имплементирало организациону шему у цјелини, што може утицати на ефикасност извршења свих циљева и задатака Министарства. Наша намјера није да сугеришемо запошљавање недостајућег кадра, већ да се у оквиру постојећег изврши јасно дефинисање свих обавеза и одговорности, као и пренос овлаштења.

Мишљења смо да организациона структура није довољно јасна када је у питању расподјела одговорности и овлаштења у смислу дефинисања јасне улоге сваког запосленог унутар организације. Као последица тога, уочили смо у много случајева да у Министарству недостаје адекватна контрола додатака на плату (стимулације, накнаде), контрола над радом комисије за јавне набавке, постојање критерија за ангажована лица изван Министарства по уговору, јасне процедуре пројекције буџета и програма посебних намјена, контрола потрошње горива према пређеним километрима и контрола задужења сваког службеног возила у циљу евидентирања свих оправки, сервиса, итд.

Министарство је и поред отежавајуће чињенице да неки системски прописи недостају или су неконзистентни, донијело велики број правила и процедура 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 којим би се осигурале ефикасне пословне операције, поуздано извјештавање и усаглашеност пословања са законима и прописима. Такође, многа интерна правила о регулисању разних трошкова у Министарству нису званично објављена и као таква нису транспарентна. Она дају одређене стандарде потрошње који се могу мијењати по вољи Министарства.

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. При томе је потребно прецизно дефинисати обавезе и одговорности сваког запосленог и упознати цјелокупно особље са њиховим улогама и задацима у Министарству.

3.2. Буџет

Пројекција буџета за 2006. годину није урађена у корелацији са планираним пословним активностима и дефинисаним циљевима пословања. Ово је последица недовољног ангажовања више руководне структуре у послове припреме буџета које у правилу ради одјел за финансије. Такође, одобрени буџет за 2006. годину резултат је договорене границе расхода са Министарством финансија и трезора, а не везаних циљева пословања, планираних донација и динамике запошљавања.

Приликом израде нацрта буџета Министарство је израдило пројекцију буџета на бази 105 запослених (од укупно планираних 142 запослена). Укупни расходи из буџета планирани су у износу од 5.900.000 КМ, а сагласно горњој граници расхода коју је одредило Министарство финансија и трезора. Међутим, коначно усвојени буџет који је повећан и одобрен од стране Парламентарне скупштине износио је 6.480.000 КМ (буџет увећан за 580.000 КМ на позицији «Програми посебне намјене» који нису тражени у пројекцији буџета, и то: подршка Боћарском савезу, комисија за владе, учбеници за допунску наставу и подршка иноваторству). Иако Министарство врши поступно запошљавање, предвиђена динамика запошљавања није остварена, тако да је број запослених на крају 2006. године износио 64, што је поново узроковало постојање неискоришћених средстава на позицији «плате запослених» и омогућило прерасподјелу на остале трошкове. Несклад између планиране и стварне систематизације послова узроковао је и ангажовање запослених по уговорима о привременим и повременим пословима.

Све наведено упућује на недовољно прецизне улазне параметаре приликом планирања нацрта буџета, што је резултирало нереалном пројекцијом буџета и окогућило усклађивањем потрошње у односу на буџет путем реструктурирања средстава. Током године извршене су четири промјене структуре буџета којима је у правилу извршено смањење на позицији «бруто плате», а повећање на осталим текућим издацима и програму посебних намјена. Последња прерасподјела извршена је 20.12.2006. године којом је коначно усклађена потрошња државних комисија у оквиру програма посебних намјена.

Препорука

Министарство треба у процесу планирања средстава полазити од процјене циљева пословања и активности повезаних са тим циљевима. Пројекције буџета морају се заснивати на реалној динамици запошљавања, а не према приближно планираном броју запослених што ствара вишак неутрошених средстава која се могу ефикасније употријебити. Мишљења смо да овакве промјене и усклађивања буџета без јавног објављивања и усвајања промјена од стране Парламентарне скупштине не пружају рационалне оквире потрошње.

3.3. Накнаде

Канцеларија за ревизију извршила је контролу новчаних накнада запослених на бази узорка. Укупан износ мјесечних накнада које су примали поједини запослени Министарства за рад по основу уговора о дјелу, за рад у комисијама за јавне набавке и за рад на другим пословима, премашио је износ од 50% њихових плата, што није у складу са чланом 2. Одлуке Савјета министара о критеријима за одређивање новчане накнаде за рад чланова комисије и других тијела из надлежности Савјета министара и министарстава БиХ («Службени гласник БиХ», број: 27/02)

Препорука

Препоручујемо да Министарство испита укупне исплате плата и накнада сваког запосленог, утврди висину укупних примања и усклади ове исплате са важећом одлуком.

3.4. Програми посебне намјене

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

- Ревизији нису представљени критерији формирања одређених програма, с обзиром да су активности већине програма везане за законом прописане надлежности Министарства. Такође, одговорности за стварање трошкова на терет појединих програма нису дефинисане;
- Висина појединачних накнада одређена је одлукама, међутим критерији којима су одређене висине појединачних накнада нису познати;
- Планирана структура програма није израђена у фази припреме приједлога буџета, већ накнадно када је програм одобрен буџетом у једном износу. С обзиром да структура издатака из програма званично није усвојена, усклађивања се врше према намјени издатака (нпр. планирају се и капитална улагања) и за прекорачења у оквиру структуре, а све без званичног одобравања намјене или промјене структуре програма. Усклађивања су вршена и промјеном структуре укупног буџета Министарства;
- Одобрени буџет за позиције Програма посебних намјена (подршка Боћарском савезу, комисија за питања младих, уџбеници за допунску наставу, подршка техничкој култури и иноваторству и функционисање институција од значаја за БиХ), већи је од пројекције коју је израдило само Министарство, а разлог оваквог повећања није представљен Канцеларији за ревизију. Мишљења смо да је повећање извршено на самој Парламентарној скупштини приликом доношења буџета.

Препорука

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

- ***Да се дефинишу критерији формирања Програма посебних намјена и образложе разлози издвајања ставки у програме посебних намјена;***
- ***Да се дефинишу одговорности за стварање трошкова на терет програма и законитости извршења буџета из програма;***
- ***да се утврде критерији за одређивање висине појединачних накнада из програма које се врше за ангажоване запослене у програмима према појединим пословима или активностима;***
- ***да се планирана структура издатака из програма званично објави, а све промјене доносе у сагласности са трезором,***

3.5. 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 03.10.2000. године са фирмом «Francois Charles Oberthur Fiduciaire» из Париза на период од двије године. Уговор је продужаван амандманима девет пута, тако да је деветим амандманом уговор остао на снази до 02.10.2006. године. Министарство је по Закону о јавним набавкама објавило јавни међународни тендер за набавку образаца пасошких књижица, који је наконведеног поступка и жалби незадовољних страна поништен од стране Уреда за разматрање жалби.

Препорука

С обзиром на значајност набавки образаца пасошких књижица, препоручујемо да Министарство обнови и убрза активности на покретању нове тендерске процедуре сагласно Закону о јавним набавкама.

3.6. Пројекат обнове и реконструкције зграде институција БиХ

У складу са Споразумим о петогодишњем програму развојне сарадње између Владе Републике Грчке и Босне и Херцеговине («HiPERB» Програм), Савјет 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.

Финансијска служба Министарства обављала је током 2006. године књиговодствене евиденције пројекта, али није сачинила финансијски извјештај пројекта са 31.12.2006. године. 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 «JV Domotehniki – Unioninvest» 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 улагања у Објекат 3. са 31.12.2005. године износила 6.464.126 КМ. Укупна улагања током 2006. године реализована су у износу 11.306.276 КМ, тако да укупна улагања са 31.12.2006. године износе 17.770.402 КМ.

Ревизија је прегледала финансијску документацију, књиговодствене евиденције и Извјештај Канцеларије Националног координатора о току активности на имплементацији пројекта (извјештај сачињен на дан 30.09.2006. 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

Министарство треба да преузме документацију и почетне евиденције пројекта везано за припрему пројектног задатка (трошкови пројектне и тендерске документације) и обједињене евиденције пројекта достави Канцеларији националног координатора.



3.7. Информациони систем

Министарство нема организован информациони систем који би повезао све организационе јединице и тиме умногоме олакшао међусобну комуникацију и одвијање свакодневних пословних процеса. План о даљем развоју информационог система није донесен на нивоу Министарства. Систем који је тренутно у употреби састоји се од више локалних мрежа које чине засебне цјелине без могућности централизованог управљања и дијељења ресурса са осталим дијелом Министарства. Сви клијенти имају интернет конекцију али немају адекватну антивирусну заштиту. Дио корисничког софтвера који је у употреби није лиценциран. Утврђено је да не постоје интерне писане процедуре о заштити и чувању фајлова као ни правила о прављењу резервних копија. Резервне копије се не праве редовно и на организован начин, што без организованог начина повезивања мреже на централни сервер није могуће ни очекивати. Имајући претходно у виду дајемо сљедеће препоруке:

- **Направити стратешки план развоја информационог система**
- **Креирати централизован систем чијим радом ће управљати сервер са дефинисаним правима приступа различитих корисника, уз планиране операције прављења резервних копија и «recovery» процедура.**
- **Креирати интерне акте који обухватају опис постојећег система и Процедуре за прављење резервних копија**
- **Обезбиједити потребне лиценце за «MS Office» пакете и антивирусни софтвер.**

4. Кореспонденција са клијентом

Министарству је уручен нацрт Извјештаја о извршеној ревизији за 2006. 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. По том основу овај извјештај представља коначан извјештај достављен клијенту без корекција у односу на нацрт Извјештаја о ревизији.

5. Резиме

Током обављања свог мандата ревизија је уочила да Министарство није поступило по појединим препорукама из предходног извјештаја о ревизији. Такође, Министарство није предузело активности на успостављању система интерних контрола заснованих на моделу од пет компоненти, што као посљедица и даље има утицаја на планирање и извршење буџета Министарства и Програма посебних намјена.

Констатовали смо и да систем интерних контрола није у потпуности функционисао у вези контроле додатака на плату (стимулације, накнаде), контроле над радом комисије за јавне набавке, постојање критерија за ангажована лица изван Министарства по уговору, јасне процедуре пројекције буџета и програма посебних намјена, контроле потрошње горива према пређеним километрима и контрола задужења сваког службеног возила у циљу евидентирања свих оправки, сервиса, итд.

Такође, примијетили смо да информациони систем Министарства није организован и да су потребна додатна унапређења.



**ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ
РЕВИЗОРА**

мр. Драган Кулина

ГЕНЕРАЛНИ РЕВИЗОР

Миленко Шего