



**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 93 00, www.revizija.gov.ba, e-mail: saibih@bih.net.ba



Broj :

**IZVJEŠTAJ O REVIZIJI
MINISTARSTVA CIVILNIH POSLOVA BIH
ZA 2007. GODINU**

Sarajevo, maj 2008. godine



SADRŽAJ

I	MIŠLJENJE REVIZORA	3
II	NALAZI I PREPORUKE	4
1.	Realizacija ranijih preporuka	4
2.	Sistem internih kontrola	4
2.1.	Planiranje i izvršenje budžeta	4
2.2.	Prihodi od državljanstva i putnih isprava	5
2.3.	Finansiranje programa posebnih namjena	6
3.	Usklađenost sa zakonima i pravilima	7
3.1.	Javne nabavke	7
4.	Korespondencija sa klijentom	8

PRILOG

Tabela izvršenja budžeta za period 01.01. do 31.12.2007. godine

I MIŠLJENJE REVIZORA

Osnova za reviziju

Na osnovu Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine («Službeni glasnik BiH», broj: 12/06) izvršili smo reviziju finansijskih izvještaja koji se odnose na godinu koja se završava 31.12.2007. (Bilansa stanja, Posebnih pregleda uz Bilans stanja i Analize izvršenja budžeta) u **Ministarstvu civilnih poslova Bosne i Hercegovine** (u daljem tekstu: Ministarstvo).

Odgovornost menadžmenta/revizora

Rukovodstvo Ministarstva odgovorno je za pripremu finansijskih izvještaja, zakonitost izvršenih transakcija i namjensko korištenje sredstava. Rukovodstvo je također odgovorno za uvođenje sistema internih kontrola kojima se osigurava pouzdano upravljanje javnim sredstvima. Naša odgovornost, kao vanjskog revizora, propisana je Zakonom o reviziji, standardima revizije i etičkim kodeksom za revizore javnog sektora.

Shodno tome, naša odgovornost je izražavanje mišljenja o tome da li su finansijski izvještaji pouzdani i da li bilansi u potpunosti odražavaju rezultate izvršenja budžeta. Također, naša odgovornost je da procijenimo da li rukovodioci institucije primjenjuju zakone i propise, koriste sredstva za odgovarajuće namjene i da ocijenimo finansijsko upravljanje, funkciju interne revizije i sisteme internih kontrola.

Cilj i djelokrug revizije

Reviziju smo obavili u skladu sa Revizionim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizionih institucija – ISSAI i Međunarodnim standardima revizije. Revizija uključuje ispitivanje, na bazi izvršenih testiranja, dokaza koji su relevantni za iskazane iznose i objavljivanja u finansijskim izvještajima, te regularnost finansijskih transakcija koje su uključene u finansijske izvještaje.

Revizija je planirana i izvršena tako da se dobiju informacije i objašnjenja koja smatramo neophodnim za osiguravanje dovoljno dokaza koji pružaju razumno uvjerenje da finansijski izvještaji ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze uzrokovane greškama, prevarom ili drugim neregularnim radnjama i da su sredstva utrošena u skladu sa odobrenim budžetom i drugim propisima.

Smatramo da revizija koju smo izvršili pruža razuman osnov za naše mišljenje.

Kvalifikacija

1. *Kao posljedica neodgovarajuće organizacije i nadzora kod sistema javnih nabavki, procedure javnih nabavki nisu bile u potpunosti provedene u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine (detaljnije - tačka 3. izvještaja)*

Po našem mišljenju:

Finansijski izvještaji Ministarstva za 2007. godinu prikazuju realno i istinito finansijsko stanje na dan 31. decembar 2007. godine i u skladu su sa Pravilnikom o finansijskom izvještavanju i Pravilnikom o računovodstvu institucija Bosne i Hercegovine.

U svim materijalno značajnim aspektima rashodi Ministarstva su upotrijebljeni za svrhe koje je odredio Parlament Bosne i Hercegovine i u skladu su sa relevantnim propisima, osim za napomenu koja je iskazana pod tačkom 1.

Sarajevo, maj 2008. godine

II NALAZI I PREPORUKE

1. Realizacija ranijih preporuka

Ured za reviziju izvršio je reviziju poslovanja Ministarstva za 2006. godinu o čemu je sastavljen Izvještaj o reviziji kojim je skrenuta pažnja Ministarstvu na nedovoljno pouzdan sistem internih kontrola u dijelu internog nadzora nad poslovnim procesima planiranja i izvršenja budžeta i visinu pojedinačnih naknada isplaćenih putem stimulacija i naknada za rad u komisijama koje su prelazile dozvoljeni iznos od 50% pojedinačne plaće zaposlenog. Rukovodstvu je sugerisano da ove slabosti razmotri i preduzme određene aktivnosti u cilju njihovog otklanjanja.

Ministarstvo je u skladu sa odredbama člana 16. stav 3. Zakona o reviziji Institucija Bosne i Hercegovine dostavilo odgovor Uredu za reviziju o preduzetim aktivnostima radi prevazilaženja navedenih slabosti.

Osvrtom na preporuke revizije date u revizionom izvještaju, kao i uvidom u realizovane aktivnosti koje su navedene u odgovoru o preduzetim aktivnostima, utvrdili smo da je Ministarstvo otklonilo spomenute slabosti, ali da je potrebno i dalje unapređenje ovih segmenata poslovanja. Navodimo preporuke koje su realizovane uz naš komentar o daljim unapređenjima.

Realizovane preporuke:

- Proces planiranja budžeta Ministarstva je efikasniji, iako postoje određene slabosti kod procjene potrebnih sredstava za tekuće izdatke i sredstava iz kojih se finansiraju programi posebnih namjena (detaljnije - tačka 2.1.);
- Ministarstvo je usvojilo Pravilnik o internoj kontroli i reviziji. Pravilnik je sačinjen prema COSO modelu koji podrazumijeva izgradnju sistema internih kontrola u okviru pet komponenti, međutim, potrebna su dalja unapređenja ovog sistema koja trebaju biti zasnovana na ukupnom razvoju sistema javne uprave u Bosni i Hercegovini;
- Ministarstvo je poštivalo Odluku Vijeća ministara, koja je bila na snazi do 30.06.2007. godine, kojom su bile ograničene isplate za rad u komisijama i drugim poslovima do visine 50% pojedinačne plaće zaposlenog;
- Isplate po osnovu stimulacija i naknada u komisijama su racionalizovane i isplaćivane u granicama dozvoljenih okvira;
- Ministarstvo je nakon prethodne faze revizije ustanovilo evidencije za službena vozila i prosječnu potrošnju goriva, čime su stvorene pretpostavke za efikasnije upravljanje javnim sredstvima.

2. Sistem internih kontrola ¹

2.1. Planiranje i izvršenje budžeta

Planiranje budžeta. Ministarstvo je na propisanim obrascima i u predviđenom roku dostavilo zahtjev za budžet za 2007. godinu. Ukupan iznos traženih sredstava iznosio je 6.950.000 KM, a traženi dodaci putem aneksa budžeta iznosili su 10.044.000 KM i nisu u potpunosti prihvaćeni. Ministarstvo finansija i trezora je na osnovu naknadnih konsultacija sa Ministarstvom povećalo osnovni zahtjev (6.950.000 KM) za dodatnih 200.000 KM za trošak Regionalnog centra za obuku pasa. Ponovo je po dodatnom zahtjevu budžet povećan za dodatnih 460.000 KM prihvatanjem programa posebnih namjena vezano za udžbenike za dopunsku nastavu (50.000 KM), podršku tehničkoj kulturi i inovatorstvu (150.000 KM), jačanju kapaciteta visokog obrazovanja (100.000 KM), forumu slavenskih kultura (60.000 KM) i Centar za obuku pasa (ponovno povećanje prvobitnog prijedloga za 100.000 KM). Konačno, još jedno povećanje izvršeno je u iznosu od 1.755.659 KM, koje se u većini odnosi na povećanje postojećih programa, ali i formiranje novih.

¹ Saglasno članu 13. stav 2. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine revizija ocjenjuje finansijsko upravljanje, funkciju interne revizije i sistem internih kontrola o čemu ne izražava mišljenje već izvještava o uočenim slabostima.

Najveće povećanje u konačnoj fazi usvajanja budžeta izvršeno je za sufinansiranje sportskih manifestacija u iznosu 850.000 KM. Ovo povećanje po navodima odgovornih lica Ministarstva izvršeno je na Vijeću ministara. Tako je konačni odobreni budžet Ministarstva iznosio 9.365.659 KM, što predstavlja povećanje za 2.415.659 KM u odnosu na osnovni zahtjev. Navedena projekcija budžeta pokazuje nepostojanje realne procjene potrebnih sredstava koja nije adekvatno obrazložena u zahtjevu za budžet, kao i nekonzistentnog pristupa u planiranju budžeta od strane Ministarstva i samog Ministarstva finansija i trezora nakon niza usaglašavanja. Smatramo da Ministarstvo treba umanjiti uticaj drugih kod kreiranja budžeta, u ovom slučaju i Vijeća ministara, za koji konačnu odgovornost snosi Ministarstvo.

Početni plan kapitalnih nabavki iznosio je 100.000 KM koji je kasnije promijenjen, a sredstva su odobrena na osnovu zahtjeva za promjenu strukture koji je odobrilo Ministarstvo finansija i trezora u oktobru 2007. godine. Tako su tekući izdaci Ministarstva umanjeni i preneseni na kapitalne izdatke u iznosu 180.000 KM iz kojih je nabavljena dodatna oprema (vozila, kompjuteri, itd). Ovo je obrazloženo kao naknadna potreba za uvećanjem kapitalnih izdataka radi kupovine četiri nova vozila, te kompjuterske i računarske opreme. Bez obzira što u ovom slučaju nisu prekršene odredbe o prestrukturiranju budžeta, smatramo da su ovakvi izdaci budžeta pred kraj godine neopravdani i da nisu povezani sa realnim potrebama Ministarstva,

Izvršenje budžeta. Analizom izvršenja budžeta (Tabela br. 1. u prilogu) ustanovili smo da su postojala odstupanja odobrenog i izvršenog budžeta, te da je budžet Ministarstva ostvaren 87% ili 1.289.254 KM manje od odobrenog. Mišljenja smo da je ovakvo izvršenje budžeta posljedica nerealnih pokazatelja poslovanja i nepopunjenosti radnih mjesta po sistematizaciji (projekcija budžeta planirana je na bazi 105 zaposlenih, a stvarni broj zaposlenih iznosio je 90 na kraju godine). Također, Ministarstvo nije sačinilo precizan analitički plan rashoda koji predstavlja osnovu cjelokupne projekcije budžeta što je kao rezultat dovelo do prekoračenja pojedinih rashoda u okviru analitičke strukture rashoda (npr. uredski materijal, usluge javnog informisanja, itd).

Preporuka

Ministarstvo treba posvetiti više pažnje realnom planiranju budžeta polazeći od detaljne analitičke strukture rashoda i stvarne potrebe dodatnih ulaganja iskazanih kroz aneks budžeta. Time bi se osiguralo efikasnije upravljanje javnim sredstvima i smanjio rizik od pojedinačnih prekoračenja rashoda i nenamjenskog trošenja sredstava. Također, potrebno je da Ministarstvo prati dinamiku izvršenja budžeta i da u slučaju stvaranja rezervi u budžetu obavijesti Ministarstvo finansija i trezora o eventualnom preusmjeravanju za finansiranje prioriternih obaveza radi održavanja budžetske ravnoteže.

Uočili smo da sistem internih kontrola kod izvršenja budžeta nije u dovoljnoj mjeri efikasan kada su u pitanju isplate na pojedinim stavkama budžeta. Tako smo utvrdili da Ministarstvo nije imalo potpuni nadzor nad isplatama naknada za obavljanje poslova po ugovorima o djelu, putnim troškovima, isplatama za korištenje interne reprezentacije i isplatama za korištenje mobilnih telefona (*Revizija je o ovim slabostima uputila direktno Pismo/Memorandum ovlaštenom licu Ministarstva*).

Preporuka

Preporučujemo da Ministarstvo osigura efikasniji nadzor prilikom realizacije ovih rashoda i preispita interna pravila koja regulišu obaveze i odgovornosti prilikom realizacije ovih rashoda.

2.2. Prihodi od državljanstva i putnih isprava

Odsjek za putne isprave u Ministarstvu obavlja poslove izdavanje putnih isprava (službenih pasoša, službenih viza, pomorskih i brodarskih knjižica, itd).

Izdavanje građanskih pasoša ne vrši Ministarstvo, međutim, Odsjek za putne isprave Ministarstva vrši prijenos sredstava nadležnim organima (MUP-ovima) u vidu naknade režijskih troškova na osnovu dostavljenih podataka od Direkcije CIPS o broju izdatih građanskih pasoša. Visina sredstava koja se refundira iznosi 10 KM po jednom pasošu od ukupne uplate koja iznosi 30 KM, tako da ostatak sredstava u iznosu 20 KM po jednom pasošu predstavlja prihod budžeta Bosne i Hercegovine.

Svi prihodi po ovom osnovu evidentirani su u Glavnoj knjizi Ministarstva finansija i trezora i sa 31.12.2007. godine iznosili su 7.943.551 KM. Ministarstvo nije vršilo usaglašavanje naplaćenih prihoda po ovoj osnovi sa stvarno evidentiranim prihodima u budžetu BiH. S obzirom da Ministarstvo ima podatke o nabavljenim i izdatim pasošima, kao i neutrošenim pasošima, ovakvo usaglašavanje je moguće na osnovu podataka o ukupnom broju izdatih građanskih pasoša za koje se može izračunati ukupna vrijednost koja treba da se slaže sa iskazanim vrijednostima u Glavnoj knjizi trezora.

Također, Ministarstvo u Odsjeku za državljanstva ostvaruje prihode po osnovu zahtjeva za odricanje od državljanstva, saglasnosti za naknadni upis u knjigu državljana i drugo. Ovi prihodi evidentirani su u Glavnoj knjizi Ministarstva finansija i trezora i sa 31.12.2007. godine iznosili su 1.525.444 KM. U Odsjeku su vršena određena usaglašavanja ovih prihoda na bazi uzorka, što ne pruža pouzdanu kontrolu. Također, pregledi ovih prihoda u Odsjeku ne omogućavaju sveobuhvatnu kontrolu stvarno naplaćenih prihoda jer ne sadrže pojedinačne i zbirne iznose koji se evidentiraju u Odsjeku. Problem predstavljaju i prihodi koji se jednim dijelom ostvaruju u DKP mreži u inostranstvu, a Ministarstvo vanjskih poslova neredovno dostavlja podatke o ovim prihodima.

Ministarstvo i za ove prihode nije vršilo sveobuhvatno usklađivanje naplaćenih prihoda sa stvarno evidentiranim prihodima u Glavnoj knjizi Ministarstva finansija i trezora.

Preporuka

Preporučujemo da se napravi sistem evidentiranja i praćenja prihoda u Sektoru za državljanstva i putne isprave koji će omogućiti periodično usaglašavanje (uparivanje) ostvarenih prihoda po svim osnovama sa stvarno naplaćenim prihodima u Glavnoj knjizi Ministarstva finansija i trezora. Potrebno je u saradnji sa Ministarstvom finansija i trezora formirati prikladnu analitiku prihoda i napraviti analitički raspored po vrstama prihoda radi lakšeg upoređivanja konačnih iznosa sa pregledima koje treba formirati u Sektoru za državljanstva i putne isprave. Evidencije u sektoru trebaju biti formirane tako da daju pojedinačne i ukupne vrijednosti ostvarenih prihoda po vrstama prihoda onako kako su formirane u Glavnoj knjizi.

2.3. Finansiranje Programa posebnih namjena

Ministarstvu su u okviru Programa posebnih namjena odobrena sredstva u budžetu na sljedećim pozicijama «Finansiranje institucija od značaja za BiH» 2.625.000 KM, «Međunarodna kulturna saradnja» 550.000 KM, «Sufinansiranje sportskih manifestacija» 850.000 KM i «Podrška tehničkoj kulturi i inovatorstvu u BiH» 150.000 KM.

Raspored ovih prihoda obavljala je komisija Ministarstva na osnovu Odluke Vijeća ministara o kriterijumima za raspored sredstava unutar ovih programa i raspisanog javnog poziva za dodjelu novčanih sredstava. Konačan raspored izvršen je na osnovu odluke Vijeća ministara na prijedlog Ministarstva.

Smatramo da su kriterijumi po ovoj osnovi bili uopćeni i da nisu precizno definisali visine pojedinačnih iznosa koji su dodijeljeni raznim korisnicima, a vezani su npr. za «poseban doprinos» pojedinih institucija. U skladu s tim, postojeća raspodjela može biti više diktirana pojedinačnim uticajem, nego realnim potrebama institucija kojima su ova sredstva namijenjena.

Preporuka

Preporučujemo da se ovakav način finansiranja izmijeni i da se donesu zakoni koji će urediti sistem raspodjele sredstava koji predstavljaju grantove (podrške) raznim institucijama nižeg nivoa. Time bi raspodjela ovih sredstava, koja su po veličini izuzetno značajna, imala svoje zakonsko uporište.

3. Usklađenost sa zakonima i pravilima

3.1. Javne nabavke

Ministarstvo je tokom godine provodilo procedure javnih nabavki pridržavajući se u većem dijelu Zakona o javnim nabavkama. Međutim, uočili smo određene slabosti koje su imale uticaja na samu efikasnost ovog sistema. Poslove javnih nabavki obavljalo je više lica u Sektoru za finansije (npr. šef odsjeka, pomoćnik ministra, itd.) bez jasnih zaduženja i odgovornosti u ovim poslovima. Također, u Ministarstvu nije postojalo lice čija bi isključiva nadležnost bila poslovi javnih nabavki. Kao posljedica neodgovarajuće organizacije i nadzora nad sistemom javnih nabavki, procedure javnih nabavki nisu bile u potpunosti provedene u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama BiH. Konstatovali smo sljedeće:

- Plan javnih nabavki kao osnova cjelokupnog sistema javnih nabavki nije dovoljno precizan. Vrijednost ugovora je bila procijenjena, ali nije bilo jasno naznačeno koja će se vrsta postupka primjenjivati na postupak dodjele ugovora kako je definisano članom 6. Zakona o javnim nabavkama. Iako se u odnosu na pojedinačne vrijednosti može pretpostavljati koji će postupak biti primijenjen, smatramo da određivanje postupka treba biti naznačeno i obrazloženo procjenom tržišta, poznavanjem svake konkretne nabavke, sačinjavanjem adekvatne tenderske dokumentacije, itd. Zbog toga nabavke iz tekućih izdataka nisu bile inicirane donošenjem pojedinačnih odluka o nabavkama od strane ovlaštenog lica Ministarstva čime se daje odobrenje za nabavku i ističe sama odgovornost ovlaštenog lica, što istovremeno povećava efikasnost sistema nabavki. Ovo je dalje komplikovalo same procedure javnih nabavki i uzrokovalo odugovlačenje većine postupaka;
- Kao posljedica naprijed navedenog, Ministarstvo je npr. u jednom otvorenom postupku izvršilo nabavke koje su razvrstane u 10 lotova za usluge koje uopće nisu srodne (npr. osiguranje i registracija vozila, špeditorske usluge, održavanje opreme, održavanje vozila, nabavka auto guma, itd). Ovo je dovelo do neefikasnosti samog postupka jer je nerealno očekivati da se ovakvim načinom može dobiti zadovoljavajući broj ponuda. Tako je dolazilo do poništavanja postupaka, ponovnog objavljivanja, a same procedure trajale su od jula do decembra 2007. godine. Ministarstvo je trebalo kod pojedinih nabavki razmotriti mogućnost konkurentskog postupka, što bi ubrzalo postupak i pojednostavilo procedure;
- Krajnji rezultat je da su u međuvremenu za usluge goriva korištene usluge od drugih dobavljača dok postupak nije bio okončan. (npr. za ove usluge korišten je ugovor iz 2006. godine jer je stari ugovor važio do 31.08.2007. godine, a novi je zaključen tek u novembru 2007. godine). Također, izbor za usluge održavanja vozila nije bio uopće okončan do kraja godine, a ove usluge su također korištene od raznih dobavljača;
- Ministarstvo nije na vrijeme sačinilo izvještaje o provedenim postupcima nabavki koji je trebao biti dostavljen Agenciji za javne nabavke kako je regulisano članom 41. Zakona o javnim nabavkama (izvještaj dostavljen tek 25.03.2008. godine);
- Ministarstvo nije provelo procedure nabavki za usluge interneta gdje postoji objektivni problem više lokacija u kojima je smješteno Ministarstvo i usluge pranja i parkiranja vozila, a ukupna vrijednost ovih usluga na godišnjem nivou prelazila je iznos od 3.000 KM.

Preporuka

Preporučujemo da Ministarstvo organizuje sistem javnih nabavki tako da definiše jasne odgovornosti i ovlaštenja izvršilaca ovog posla i zaduži osoblice koja će isključivo biti odgovorno za provođenje procedura javnih nabavki u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama, počev od planiranja i izrade tenderske dokumentacije, te izvještavanja i praćenja cjelokupnog postupka.



U cilju unapređenja sistema internih kontrola bilo bi dobro da Ministarstvo donese detaljna interna pravila i procedure kojim bi se definisali odgovornost svih učesnika u procesu nabavke vezano za izradu godišnjeg plana nabavki, rok za donošenje ovog plana, obaveze i odgovornosti komisije za nabavke i druga bitna pitanja kojim bi se osiguralo da proces nabavke bude efikasan i sproveden u skladu sa zakonskim odredbama.

4. Korespondencija sa klijentom

Ministarstvu je uručen Nacrt izvještaja o reviziji za 2007. 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 Nacrtu izvještaja o reviziji. Po tom osnovu ovaj Izvještaj predstavlja konačan izvještaj dostavljen klijentu bez korekcija u odnosu na Nacrt izvještaja o reviziji.

Sarajevo, maj 2008. godine

**ZAMJENIK GENERALNOG
REVIZORA**

mr. Dragan Kulina

GENERALNI REVIZOR

M.P.

Milenko Šego