



**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 :

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

Sarajevo, svibanj 2008. godine



KAZALO

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

PRIVITAK

Tablica izvršenja proračuna za razdoblje 01.01. do 31.12.2007. godine

I. MIŠLJENJE REVIZORA

Temelj za reviziju

Temeljem Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine («Službeni glasnik BiH», broj: 12/06) izvršili smo reviziju finansijskih izvješća koji se odnose na godinu koja se završava 31.12.2007. (Bilanca stanja, Posebnih pregleda uz Bilancu stanja i Analize izvršenja proračuna) u **Ministarstvu civilnih poslova Bosne i Hercegovine** (u daljnjem tekstu: Ministarstvo).

Odgovornost menadžmenta/revizora

Rukovodstvo Ministarstva odgovorno je za pripremu finansijskih izvješća, zakonitost izvršenih transakcija i namjensko korištenje sredstava. Rukovodstvo je također odgovorno za uvođenje sustava 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.

Sukladno tome, naša odgovornost je izražavanje mišljenja o tome jesu li finansijska izvješća pouzdana i odražavaju li bilance u potpunosti rezultate izvršenja proračuna. Također, naša odgovornost je procijeniti primjenjuju li rukovoditelji institucije zakone i propise, koriste sredstva za odgovarajuće namjene te ocijeniti finansijsko upravljanje, funkciju interne revizije i sustave internih kontrola.

Cilj i djelokrug revizije

Reviziju smo obavili sukladno Revizijskim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija – ISSAI i Međunarodnim standardima revizije. Revizija uključuje ispitivanje, na bazi izvršenih testiranja, dokaza koji su relevantni za iskazane iznose i objavljivanja u finansijskim izvješćima, te regularnost finansijskih transakcija koje su uključene u finansijska izvješća.

Revizija je planirana i izvršena tako da se dobiju informacije i pojašnjenja koja smatramo nužnim za osiguravanje dostatno dokaza koji pružaju razumno uvjerenje da finansijska izvješća ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze uzrokovane greškama, prijevarom ili drugim neregularnim radnjama i da su sredstva utrošena sukladno odobrenom proračunu i drugim propisima.

Smatramo da revizija koju smo izvršili pruža razumnu osnovu za naše mišljenje.

Kvalifikacija

1. *Kao posljedica neodgovarajuće organizacije i nadzora kod sustava javnih nabava, procedure javnih nabava nisu bile u cijelosti provedene sukladno Zakonu o javnim nabavama Bosne i Hercegovine (detaljnije - točka 3. izvješća)*

Po našem mišljenju:

Finansijska izvješća Ministarstva za 2007. godinu prikazuju realno i istinito finansijsko stanje na dan 31. prosinac 2007. godine i sukladna su Pravilniku o finansijskom izvješćivanju i Pravilniku 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 sukladni su relevantnim propisima, osim za napomenu koja je iskazana pod točkom 1.

Sarajevo, svibanj 2008. godine

II. NALAZI I PREPORUKE

1. Realizacija ranijih preporuka

Ured za reviziju izvršio je reviziju poslovanja Ministarstva za 2006. godinu o čemu je sastavljeno Izvješće o reviziji kojim je skrenuta pozornost Ministarstvu na nedostatan pouzdan sustav internih kontrola u dijelu internog nadzora nad poslovnim procesima planiranja i izvršenja proračuna i visinu pojedinačnih naknada isplaćenih putem stimulacija i naknada za rad u povjerenstvima koje su prelazile dopušteni iznos od 50% pojedinačne plaće uposlenog. Rukovodstvu je sugerirano da ove slabosti razmotri i poduzme određene aktivnosti u cilju njihovog otklanjanja.

Ministarstvo je sukladno odredbama članka 16. stavak 3. Zakona o reviziji Institucija Bosne i Hercegovine dostavilo odgovor Uredu za reviziju o poduzetim aktivnostima radi nadilaženja navedenih slabosti.

Osvrtom na preporuke revizije dane u revizijskom izvješću, kao i uvidom u realizirane aktivnosti koje su navedene u odgovoru o poduzetim aktivnostima, utvrdili smo kako je Ministarstvo otklonilo spomenute slabosti, ali da je potrebno i dalje unapređenje ovih segmenata poslovanja. Navodimo preporuke koje su realizirane uz naš komentar o daljim unapređenjima.

Realizirane preporuke:

- Proces planiranja proračuna Ministarstva je učinkovitiji, premda postoje određene slabosti kod procjene potrebnih sredstava za tekuće izdatke i sredstava iz kojih se financiraju 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 sustava internih kontrola u okviru pet komponenti, međutim, potrebna su dalja unapređenja ovog sustava koja trebaju biti zasnovana na ukupnom razvoju sustava 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 povjerenstvima i drugim poslovima do visine 50% pojedinačne plaće uposlenog;
- Isplate temeljem stimulacija i naknada u povjerenstvima su racionalizirane i isplaćivane u granicama dopuštenih okvira;
- Ministarstvo je nakon prethodne faze revizije ustanovilo evidencije za službena vozila i prosječnu potrošnju goriva, čime su stvorene pretpostavke za učinkovitije upravljanje javnim sredstvima.

2. Sustav internih kontrola ¹

2.1. Planiranje i izvršenje proračuna

Planiranje proračuna. Ministarstvo je na propisanim obrascima i u predviđenom roku dostavilo zahtjev za proračun za 2007. godinu. Ukupan iznos traženih sredstava iznosio je 6.950.000 KM, a traženi dodaci putem aneksa proračuna iznosili su 10.044.000 KM i nisu u cijelosti prihvaćeni. Ministarstvo financija i trezora je na osnovu naknadnih konzultacija s Ministarstvom povećalo osnovni zahtjev (6.950.000 KM) za dodatnih 200.000 KM za trošak Regionalnog centra za obuku pasa. Ponovno je po dodatnom zahtjevu proračun povećan za dodatnih 460.000 KM prihvaćanjem 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. Najveće povećanje u konačnoj fazi usvajanja proračuna izvršeno je za sufinansiranje sportskih manifestacija u iznosu

¹ Sukladno članku 13. stavak 2. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine revizija ocjenjuje financijsko upravljanje, funkciju interne revizije i sustav internih kontrola o čemu ne izražava mišljenje već izvješćuje o uočenim slabostima.

850.000 KM. Ovo povećanje po navodima odgovornih osoba Ministarstva izvršeno je na Vijeću ministara. Tako je konačni odobreni proračun Ministarstva iznosio 9.365.659 KM, što predstavlja povećanje za 2.415.659 KM u odnosu na osnovni zahtjev. Navedena projekcija proračuna pokazuje nepostojanje realne procjene potrebnih sredstava koja nije adekvatno obrazložena u zahtjevu za proračun, kao i nekonzistentnog pristupa u planiranju proračuna od strane Ministarstva i samog Ministarstva financija i trezora nakon niza usuglašavanja. Smatramo kako Ministarstvo treba umanjiti utjecaj drugih kod kreiranja proračuna, 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 financija i trezora u listopadu 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, računala, itd.). Ovo je obrazloženo kao naknadna potreba za uvećanjem kapitalnih izdataka radi kupovine četiri nova vozila, te kompjutorske i računalne opreme. Bez obzira što u ovom slučaju nisu prekršene odredbe o prestrukturiranju proračuna, smatramo da su ovakvi izdaci proračuna pred kraj godine neopravdani i da nisu povezani s realnim potrebama Ministarstva,

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

Preporuka

Ministarstvo treba posvetiti više pozornosti realnom planiranju proračuna polazeći od detaljne analitičke strukture rashoda i stvarne potrebe dodatnih ulaganja iskazanih kroz aneks proračuna. Time bi se osiguralo učinkovitije upravljanje javnim sredstvima i smanjio rizik od pojedinačnih prekoračenja rashoda i nenamjenskog trošenja sredstava. Također, Ministarstvo treba pratiti dinamiku izvršenja proračuna i da u slučaju stvaranja rezervi u proračunu obavijesti Ministarstvo financija i trezora o eventualnom preusmjeravanju za financiranje prioritetnih obveza radi održavanja proračunske ravnoteže.

Uočili smo kako sustav internih kontrola kod izvršenja proračuna nije u dostatnoj mjeri učinkovit kada su u pitanju isplate na pojedinim stavkama proračuna. Tako smo utvrdili da Ministarstvo nije imalo puni 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 ovlaštenoj osobi Ministarstva*).

Preporuka

Preporučamo da Ministarstvo osigura učinkovitiji nadzor prigodom realizacije ovih rashoda i preispita interna pravila koja reguliraju obveze 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 putovnica, službenih viza, pomorskih i brodarskih knjižica, itd.).

Izdavanje građanskih putovnica ne vrši Ministarstvo, međutim, Odsjek za putne isprave Ministarstva vrši prijenos sredstava mjerodavnim organima (MUP-ovima) u vidu naknade režijskih troškova temeljem dostavljenih podataka od Direkcije CIPS o broju izdanih građanskih putovnica. Visina sredstava koja se refundira iznosi 10 KM po jednoj putovnici od ukupne uplate koja iznosi 30 KM, tako da ostatak sredstava u iznosu 20 KM po jednoj putovnici predstavlja prihod proračuna Bosne i Hercegovine.

Svi prihodi po ovom osnovu evidentirani su u Glavnoj knjizi Ministarstva financija i trezora i s 31.12.2007. godine iznosili su 7.943.551 KM. Ministarstvo nije vršilo usuglašavanje naplaćenih prihoda po ovoj osnovi sa stvarno evidentiranim prihodima u proračunu BiH. S obzirom da Ministarstvo ima podatke o nabavljenim i izdanim putovnicama, kao i neutrošenim putovnicama, ovakvo usuglašavanje je moguće temeljem podataka o ukupnom broju izdanih građanskih putovnica za koje se može izračunati ukupna vrijednost koja se treba slagati s iskazanim vrijednostima u Glavnoj knjizi trezora.

Također, Ministarstvo u Odsjeku za državljanstva ostvaruje prihode temeljem zahtjeva za odricanje od državljanstva, suglasnosti za naknadni upis u knjigu državljana i drugo. Ovi prihodi evidentirani su u Glavnoj knjizi Ministarstva financija i trezora i s 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 omogućuju 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 neredovito dostavlja podatke o ovim prihodima.

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

Preporuka

Preporučamo uspostavljanje sustava evidentiranja i praćenja prihoda u Sektoru za državljanstva i putne isprave koji će omogućiti periodično usuglašavanje (uparivanje) ostvarenih prihoda po svim osnovama sa stvarno naplaćenim prihodima u Glavnoj knjizi Ministarstva financija i trezora. Potrebno je u suradnji s Ministarstvom financija i trezora formirati prikladnu analitiku prihoda i napraviti analitički raspored po vrstama prihoda radi lakše usporedbe konačnih iznosa s 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. Financiranje programa posebnih namjena

Ministarstvu su u okviru programa posebnih namjena odobrena sredstva u proračunu na sljedećim pozicijama «Financiranje institucija od značaja za BiH» 2.625.000 KM, «Međunarodna kulturna suradnja» 550.000 KM, «Sufinanciranje sportskih manifestacija» 850.000 KM i «Podrška tehničkoj kulturi i inovatorstvu u BiH» 150.000 KM.

Raspored ovih prihoda vršilo je povjerenstvo Ministarstva temeljem Odluke Vijeća ministara o kriterijima za raspored sredstava unutar ovih programa i raspisanog javnog poziva za dodjelu novčanih sredstava. Konačan raspored izvršen je temeljem odluke Vijeća ministara na prijedlog Ministarstva.

Smatramo da su kriteriji po ovoj osnovi bili uopćeni i da nisu precizno definirali visine pojedinačnih iznosa koji su dodijeljeni raznim korisnicima, a vezani su npr. za «poseban doprinos» pojedinih institucija. Sukladno tome, postojeća raspodjela može biti više diktirana pojedinačnim utjecajem, negoli realnim potrebama institucija kojima su ova sredstva namijenjena.

Preporuka

Preporučamo da se ovakav način financiranja izmijeni i da se donesu zakoni koji će urediti sustav raspodjele sredstava koji predstavljaju grantove (podrške) raznim institucijama niže razine. Time bi raspodjela ovih sredstava, koja su po veličini izuzetno značajna, imala svoje zakonsko uporište.

3. Usklađenost sa zakonima i pravilima

3.1. Javne nabave

Ministarstvo je tijekom godine provodilo procedure javnih nabava pridržavajući se u većem dijelu Zakona o javnim nabavama. Međutim, uočili smo određene slabosti koje su imale utjecaja na samu učinkovitost ovog sustava. Poslove javnih nabava obavljalo je više osoba u Sektoru za financije (npr. šef odsjeka, pomoćnik ministra, itd.) bez jasnih zaduženja i odgovornosti u ovim poslovima. Također, u Ministarstvu nije postojala osoba čija bi isključiva ovlast bila poslovi javnih nabava. Kao posljedica neodgovarajućeg ustrojstva i nadzora nad sustavom javnih nabava, procedure javnih nabava nisu bile u cijelosti provedene sukladno Zakonu o javnim nabavama BiH. Konstatirali smo sljedeće:

- Plan javnih nabava kao temelj cjelokupnog sustava 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 definirano člankom 6. Zakona o javnim nabavama. Premda 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 nabave, sačinjavanjem adekvatne tenderske dokumentacije, itd. Zbog toga nabave iz tekućih izdataka nisu bile inicirane donošenjem pojedinačnih odluka o nabavama od strane ovlaštene osobe Ministarstva čime se daje odobrenje za nabavu i ističe sama odgovornost ovlaštene osobe, što istovremeno povećava učinkovitost sustava nabava. Ovo je dalje kompliciralo same procedure javnih nabava i uzrokovalo odugovlačenje većine postupaka;
- Kao posljedica naprijed navedenog, Ministarstvo je npr. u jednom otvorenom postupku izvršilo nabave 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 neučinkovitosti 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 srpnja do prosinca 2007. godine. Ministarstvo je trebalo kod pojedinih nabava 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 studenom 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 izvješća o provedenim postupcima nabava koje je trebalo biti dostavljeno Agenciji za javne nabave kako je regulirano člankom 41. Zakona o javnim nabavama (izvješće dostavljeno tek 25.03.2008. godine);
- Ministarstvo nije provelo procedure nabava 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 godišnjoj razini prelazila je iznos od 3.000 KM.

Preporuka

Preporučamo Ministarstvo organiziranje sustava javnih nabavki tako da definira jasne odgovornosti i ovlasti izvršitelja ovog posla i zaduživanje osobe koja će isključivo biti odgovorna za provođenje procedura javnih nabava sukladno Zakonu o javnim nabavama, počevši od planiranja i izrade tenderske dokumentacije, te izvješćivanja i praćenja cjelokupnog postupka.



U cilju unapređenja sustava internih kontrola bilo bi dobro da Ministarstvo donese detaljna interna pravila i procedure kojim bi se definirali odgovornost svih sudionika u procesu nabave vezano za izradu godišnjeg plana nabava, rok za donošenje ovog plana, obveze i odgovornosti povjerenstva za nabave i druga bitna pitanja kojim bi se osiguralo da proces nabave bude učinkovit i sproveden sukladno zakonskim odredbama.

4. Korespondencija s klijentom

Ministarstvu je uručen Nacrt izvješća 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 izvješća o reviziji. Temeljem toga, ovo Izvješće predstavlja konačno izvješće dostavljeno klijentu bez korekcija u odnosu na Nacrt izvješća o reviziji.

Sarajevo, svibanj 2008. godine

ZAMJENIK GLAVNOG REVIZORA

mr. Dragan Kulina

M.P.

GLAVNI REVIZOR

Milenko Šego