



**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



Број :

**ИЗВЈЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ
МИНИСТАРСТВА ЦИВИЛНИХ ПОСЛОВА БИХ
ЗА 2007. ГОДИНУ**

Сарајево, мај 2008. године



САДРЖАЈ

I	МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА	3
II	НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ	4
1.	Реализација ранијих препорука	4
2.	Систем интерних контрола	4
2.1.	Планирање и извршење буџета	4
2.2.	Приходи од држављанства и путних исправа	6
2.3.	Финансирање програма посебних намјена	6
3.	Усклађеност са законима и правилима	7
3.1.	Јавне набавке	7
4.	Кореспонденција са клијентом	8

ПРИЛОГ

Табела извршења буџета за период 01.01. до 31.12.2007. године



I МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА

Основ за ревизију

На основу Закона о ревизији институција Босне и Херцеговине («Службени гласник БиХ», број: 12/06) извршили смо ревизију финансијских извјештаја који се односе на годину која се завршава 31.12.2007. (Биланса стања, Посебних прегледа уз Биланс стања и Анализе извршења буџета) у **Министарству цивилних послова Босне и Херцеговине** (у даљем тексту: Министарство).

Одговорност менаџмента/ревизора

Руководство Министарства одговорно је за припрему финансијских извјештаја, законитост извршених трансакција и намјенско кориштење средстава. Руководство је такође одговорно за увођење система интерних контрола којима се обезбјеђује поуздано управљање јавним средствима. Наша одговорност, као екстерног ревизора, прописана је Законом о ревизији, стандардима ревизије и етичким кодексом за ревизоре јавног сектора.

Сходно томе, наша одговорност је изражавање мишљења о томе да ли су финансијски извјештаји поуздани и да ли биланси у потпуности одражавају резултате извршења буџета. Такође, наша одговорност је да процијенимо да ли руководиоци институције примјењују законе и прописе, користе средства за одговарајуће намјене и да оцијенимо финансијско управљање, функцију интерне ревизије и системе интерних контрола.

Циљ и дјелокруг ревизије

Ревизију смо обавили у складу са Ревизионим стандардима Међународне организације врховних ревизионих институција – ISSAI и Међународним стандардима ревизије. Ревизија укључује испитивање, на бази извршених тестирања, доказа који су релевантни за исказане износе и објављивања у финансијским извјештајима, те регуларност финансијских трансакција које су укључене у финансијске извјештаје.

Ревизија је планирана и извршена тако да се добију информације и објашњења која сматрамо неопходним за осигуравање довољно доказа који пружају разумно увјерење да финансијски извјештаји не садрже материјално значајне погрешне исказе узроковане грешкама, преваром или другим нерегуларним радњама и да су средства утрошена у складу са одобреним буџетом и другим прописима.

Сматрамо да ревизија коју смо извршили пружа разуман основ за наше мишљење.

Квалификација

1. *Као последица неодговарајуће организације и надзора код система јавних набавки, процедуре јавних набавки нису биле у потпуности проведене у складу са Законом о јавним набавкама Босне и Херцеговине (детаљније - тачка 3. извјештаја)*

По нашем мишљењу:

Финансијски извјештаји Министарства за 2007. годину приказују реално и истинито финансијско стање на дан 31. децембар 2007. године и у складу су са Правилником о финансијском извјештавању и Правилником о рачуноводству институција Босне и Херцеговине.

У свим материјално значајним аспектима расходи Министарства су употријебљени за сврхе које је одредио Парламент Босне и Херцеговине и у складу су са релевантним прописима, осим за напомену која је исказана под тачком 1.

Сарајево, мај 2008. године

II НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ

1. Реализација ранијих препорука

Канцеларија за ревизију извршила је ревизију пословања Министарства за 2006. годину о чему је састављен Извјештај о ревизији којим је скренута пажња Министарству на недовољно поуздан систем интерних контрола у дијелу интерног надзора над пословним процесима планирања и извршења буџета и висину појединачних накнада исплаћених путем стимулација и накнада за рад у комисијама које су прелазиле дозвољени износ од 50% појединачне плате запосленог. Руководству је сугерисано да ове слабости 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 одговор Канцеларији за ревизију о предузетим активностима ради превазилажења наведених слабости.

Освртом на препоруке ревизије дате у ревизионом извјештају, као и увидом у реализоване активности које су наведене у одговору о предузетим активностима, утврдили смо да је Министарство отклонило споменуте слабости, али да је потребно и даље унапређење ових сегмената пословања. Наводимо препоруке које су реализоване уз наш коментар о даљим унапређењима.

Реализоване препоруке:

- Процес планирања буџета Министарства је ефикаснији, иако постоје одређене слабости код процјене потребних средстава за текуће издатке и средстава из којих се финансирају програми посебних намјена (детаљније - тачка 2.1.);
- Министарство је усвојило Правилник о интерној контроли и ревизији. Правилник је сачињен према COSO моделу који подразумијева изградњу система интерних контрола у оквиру пет компоненти, међутим, потребна су даља унапређења овог система која требају бити заснована на укупном развоју система јавне управе у Босни и Херцеговини;
- Министарство је поштовало Одлуку Савјета министара, која је била на снази до 30.06.2007. године, којом су биле ограничене исплате за рад у комисијама и другим пословима до висине 50% појединачне плате запосленог;
- Исплате по основу стимулација и накнада у комисијама су рационализоване и исплаћиване у границама дозвољених оквира;
- Министарство је након претходне фазе ревизије установило евиденције за службена возила и просјечну потрошњу горива, чиме су створене претпоставке за ефикасније управљање јавним средствима.

2. Систем интерних контрола ¹

2.1. Планирање и извршење буџета

Планирање буџета. Министарство је на прописаним обрасцима и у предвиђеном року доставило захтјев за буџет за 2007. годину. Укупан износ тражених средстава износио је 6.950.000 КМ, а тражени додаци путем анекса буџета износили су 10.044.000 КМ и нису у потпуности прихваћени. Министарство финансија и трезора је на основу накнадних консултација са Министарством повећало основни захтјев (6.950.000 КМ) за додатних 200.000 КМ за трошак Регионалног центра за обуку паса. Поново је по додатном захтјеву буџет повећан за додатних 460.000 КМ прихватањем програма посебних намјена везано за уџбенике за допунску наставу (50.000 КМ), подршку техничкој култури и иноваторству (150.000 КМ), јачању капацитета високог образовања (100.000 КМ), форуму славенских

¹ Сагласно члану 13. став 2. Закона о ревизији институција Босне и Херцеговине ревизија оцјењује финансијско управљање, функцију интерне ревизије и систем интерних контрола о чему не изражава мишљење већ извјештава о уоченим слабостима.



култура (60.000 KM) и Центар за обуку паса (поновно повећање првобитног приједлога за 100.000 KM). Коначно, још једно повећање извршено је у износу од 1.755.659 KM, које се у већини односи на повећање постојећих програма, али и формирање нових. Највеће повећање у коначној фази усвајања буџета извршено је за суфинансирање спортских манифестација у износу 850.000 KM. Ово повећање по наводима одговорних лица Министарства извршено је на Савјету министара. Тако је коначни одобрени буџет Министарства износио 9.365.659 KM, што представља повећање за 2.415.659 KM у односу на основни захтјев. Наведена пројекција буџета показује непостојање реалне процјене потребних средстава која није адекватно образложена у захтјеву за буџет, као и неконзистентног приступа у планирању буџета од стране Министарства и самог Министарства финансија и трезора након низа усаглашавања. Сматрамо да Министарство треба умањити утицај других код креирања буџета, у овом случају и Савјета министара, за који коначну одговорност сноси Министарство.

Почетни план капиталних набавки износио је 100.000 KM који је касније промијењен, а средства су одобрена на основу захтјева за промјену структуре који је одобрило Министарство финансија и трезора у октобру 2007. године. Тако су текући издаци Министарства умањени и пренесени на капиталне издатке у износу 180.000 KM из којих је набављена додатна опрема (возила, компјутери, итд). Ово је образложено као накнадна потреба за увећањем капиталних издатака ради куповине четири нова возила, те компјутерске и рачунарске опреме. Без обзира што у овом случају нису прекршене одредбе о реструктурирању буџета, сматрамо да су овакви издаци буџета пред крај године неоправдани и да нису повезани са реалним потребама Министарства,

Извршење буџета. Анализом извршења буџета (Табела бр. 1. у прилогу) установили смо да су постојала одступања одобреног и извршеног буџета, те да је буџет Министарства остварен 87% или 1.289.254 KM мање од одобреног. Мишљења смо да је овакво извршење буџета посљедица нереалних показатеља пословања и непопуњености радних мјеста по систематизацији (пројекција буџета планирана је на бази 105 запослених, а стварни број запослених износио је 90 на крају године). Такође, Министарство није сачинило прецизан аналитички план расхода који представља основу cjелокупне пројекције буџета што је као резултат довело до прекорачења појединих расхода у оквиру аналитичке структуре расхода (нпр. канцеларијски материјал, услуге јавног информисања, итд).

Препорука

Министарство треба да посвети више пажње реалном планирању буџета полазећи од детаљне аналитичке структуре расхода и стварне потребе додатних улагања исказаних кроз анекс буџета. Тиме би се обезбиједило ефикасније управљање јавним средствима и смањио ризик од појединачних прекорачења расхода и ненамјенског трошења средстава. Такође, потребно је да Министарство прати динамику извршења буџета и да у случају стварања резерви у буџету обавијести Министарство финансија и трезора о евентуалном преусмјеравању за финансирање приоритетних обавеза ради одржавања буџетске равнотеже.

Уочили смо да систем интерних контрола код извршења буџета није у довољној мјери ефикасан када су у питању исплате на појединим ставкама буџета. Тако смо утврдили да Министарство није имало потпуни надзор над исплатама накнада за обављање послова по уговорима о дјелу, путним трошковима, исплатама за кориштење интерне репрезентације и исплатама за кориштење мобилних телефона (*Ревизија је о овим слабостима упутила директно Писмо/Меморандум овлашћеном лицу Министарства*).

Препорука

Препоручујемо да Министарство обезбиједи ефикаснији надзор приликом реализације ових расхода и преиспита интерна правила која регулишу обавезе и одговорности приликом реализације ових расхода.

2.2. Приходи од држављанства и путних исправа

Одсјек за путне исправе у Министарству обавља послове издавање путних исправа (службених пасоша, службених виза, поморских и бродарских књижица, итд).

Издавање грађанских пасоша не врши Министарство, међутим, Одсјек за путне исправе Министарства врши пренос средстава надлежним органима (МУП-овима) у виду накнаде режијских трошкова на основу достављених података од Дирекције СІРС о броју издатих грађанских пасоша. Висина средстава која се рефундира износи 10 КМ по једном пасошу од укупне уплате која износи 30 КМ, тако да остатак средстава у износу 20 КМ по једном пасошу представља приход буџета Босне и Херцеговине.

Сви приходи по овом основу евидентирани су у Главној књизи Министарства финансија и трезора и са 31.12.2007. године износили су 7.943.551 КМ. Министарство није вршило усаглашавање наплаћених прихода по овом основу са стварно евидентираним приходима у буџету БиХ. С обзиром да Министарство има податке о набављеним и издатим пасошима, као и неутрошеним пасошима, овакво усаглашавање је могуће на основу података о укупном броју издатих грађанских пасоша за које се може израчунати укупна вриједност која треба да се слаже са исказаним вриједностима у Главној књизи трезора.

Такође, Министарство у Одсјеку за држављанства остварује приходе по основу захтјева за одрицање од држављанства, сагласности за накнадни упис у књигу држављана и друго. Ови приходи евидентирани су у Главној књизи Министарства финансија и трезора и са 31.12.2007. године износили су 1.525.444 КМ. У Одсјеку су вршена одређена усаглашавања ових прихода на бази узорка, што не пружа поуздану контролу. Такође, прегледи ових прихода у Одсјеку не омогућавају свеобухватну контролу стварно наплаћених прихода јер не садрже појединачне и збирне износе који се евидентирају у Одсјеку. Проблем представљају и приходи који се једним дијелом остварују у ДКП мрежи у иностранству, а Министарство спољних послова нередовно доставља податке о овим приходима.

Министарство и за ове приходе није вршило свеобухватно усклађивање наплаћених прихода са стварно евидентираним приходима у Главној књизи Министарства финансија и трезора.

Препорука

Препоручујемо да се направи систем евидентирања и праћења прихода у Сектору за држављанства и путне исправе који ће омогућити периодично усаглашавање (упаривање) остварених прихода по свим основима са стварно наплаћеним приходима у Главној књизи Министарства финансија и трезора. Потребно је да се у сарадњи са Министарством финансија и трезора формира одговарајућа аналитика прихода и направи аналитички распоред по врстама прихода ради лакшег упоређивање коначних износа са прегледима које треба да се формирају у Сектору за држављанства и путне исправе. Евиденције у сектору требају да буду формиране тако да дају појединачне и укупне вриједности остварених прихода по врстама прихода онако како су формиране у Главној књизи.

2.3. Финансирање Програма посебних намјена

Министарству су у оквиру Програма посебних намјена одобрена средства у буџету на сљедећим позицијама «Финансирање институција од значаја за БиХ» 2.625.000 КМ, «Међународна културна сарадња» 550.000 КМ, «Суфинансирање спортских манифестација» 850.000 КМ и «Подршка техничкој култури и иноваторству у БиХ» 150.000 КМ.

Распоред ових прихода обављала је комисија Министарства на основу Одлуке Савјета министара о критеријумима за распоред средстава унутар ових програма и расписаног јавног позива за додјелу новчаних средстава. Коначан распоред извршен је на основу одлуке Савјета министара на приједлог Министарства.

Сматрамо да су критеријуми по овом основу били уопштени и да нису прецизно дефинисали висине појединачних износа који су додијељени разним корисницима, а везани су нпр. за «посебан допринос» појединих институција. У складу с тим, постојећа расподела може бити више диктирана појединачним утицајем, него реалним потребама институција којима су ова средства намијењена.

Препорука

Препоручујемо да се овакав начин финансирања измијени и да се донесу закони који ће уредити систем расподеле средстава који представљају грантове (подршке) разним институцијама нижег нивоа. Тиме би расподела ових средстава, која су по величини изузетно значајна, имала своје законско уопште.

3. Усклађеност са законима и правилима

3.1. Јавне набавке

Министарство је током године проводило процедуре јавних набавки придржавајући се у већем дијелу Закона о јавним набавкама. Међутим, уочили смо одређене слабости које су имале утицаја на саму ефикасност овог система. Послове јавних набавки обављало је више лица у Сектору за финансије (нпр. шеф одсјека, помоћник министра, итд.) без јасних задужења и одговорности у овим пословима. Такође, у Министарству није постојало лице чија би искључива надлежност била послови јавних набавки. Као посљедица неодговарајуће организације и надзора над системом јавних набавки, процедуре јавних набавки нису биле у потпуности проведене у складу са Законом о јавним набавкама БиХ. Констатовали смо следеће:

- План јавних набавки као основа цјелокупног система јавних набавки није довољно прецизан. Вриједност уговора је била процијењена, али није било јасно назначено која ће се врста поступка примјењивати на поступак додјеле уговора како је дефинисано чланом 6. Закона о јавним набавкама. Иако се у односу на појединачне вриједности може претпостављати који ће поступак бити примјењен, сматрамо да одређивање поступка треба бити назначено и образложено проценом тржишта, познавањем сваке конкретне набавке, сачињавањем адекватне тендерске документације, итд. Због тога набавке из текућих издатака нису биле инициране доношењем појединачних одлука о набавкама од стране овлаштеног лица Министарства чиме се даје одобрење за набавку и истиче сама одговорност овлаштеног лица, што истовремено повећава ефикасност система набавки. Ово је даље компликовало саме процедуре јавних набавки и узроковало одуговлачење већине поступака;
- Као посљедица напријед наведеног, Министарство је нпр. у једном отвореном поступку извршило набавке које су разврстане у 10 лотова за услуге које уопште нису сродне (нпр. осигурање и регистрација возила, шпедитерске услуге, одржавање опреме, одржавање возила, набавка ауто гума, итд.). Ово је довело до неефикасности самог поступка јер је нереално очекивати да се оваквим начином може добити задовољавајући број понуда. Тако је долазило до поништавања поступака, поновног објављивања, а саме процедуре трајале су од јула до децембра 2007. године. Министарство је требало код појединих набавки размотрити могућност конкурентског поступка, што би убрзало поступак и поједноставило процедуре;
- Крајњи резултат је да су у међувремену за услуге горива кориштене услуге од других добављача док поступак није био окончан. (нпр. за ове услуге кориштен је уговор из 2006. године јер је стари уговор важио до 31.08.2007. године, а нови је закључен тек у новембру 2007. године). Такође, избор за услуге одржавања возила није био уопште окончан до краја године, а ове услуге су такође кориштене од разних добављача;
- Министарство није на вријеме сачинило извјештаје о проведеним поступцима набавки који је требао бити достављен Агенцији за јавне набавке како је регулисано чланом 41. Закона о јавним набавкама (извјештај достављен тек 25.03.2008. године);



- Министарство није провело процедуре набавки за услуге интернета гдје постоји објективан проблем више локација у којима је смјештено Министарство и услуге прања и паркирања возила, а укупна вриједност ових услуга на годишњем нивоу прелазила је износ од 3.000 КМ.

Препорука

Препоручујемо да Министарство организује систем јавних набавки тако да дефинише јасне одговорности и овлаштења извршилаца овог посла и задужи лице које ће искључиво бити одговорно за провођење процедура јавних набавки у складу са Законом о јавним набавкама, почев од планирања и израде тендерске документације, те извјештавања и праћења цјелокупног поступка.

У циљу унапређења система интерних контрола било би добро да Министарство донесе детаљна интерна правила и процедуре којим би се дефинисали одговорност свих учесника у процесу набавке везано за израду годишњег плана набавки, рок за доношење овог плана, обавезе и одговорности комисије за набавке и друга битна питања којим би се обезбиједило да процес набавке буде ефикасан и спроведен у складу са законским одредбама.

4. Кореспонденција са клијентом

Министарству је уручен Нацрт извјештаја о ревизији за 2007. 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 Нацрту извјештаја о ревизији. По том основу овај Извјештај представља коначан извјештај достављен клијенту без корекција у односу на Нацрт извјештаја о ревизији.

Сарајево, мај 2008. године

**ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ
РЕВИЗОРА**

мр Драган Кулина

ГЕНЕРАЛНИ РЕВИЗОР

М.П.

Миленко Шего