



**URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БиХ
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA**



H.Čemerlića 2, 71 000 Sarajevo, Tel/Fax: ++ 387 (0) 33 70 35 73, www.revizija.gov.ba, e-mail: saibih@bih.net.ba

**IZVJEŠTAJ O REVIZIJI
MINISTARSTVA CIVILNIH POSLOVA BiH
ZA 2008. GODINU**

Broj: 01/03-08-16-1-533/09

Sarajevo, maj 2009. godine

SADRŽAJ

I	MIŠLJENJE REVIZORA	3
II	NALAZI I PREPORUKE	5
1.	Uvod	5
2.	Postupanje po ranijim preporukama	5
3.	Sistem internih kontrola	6
4.	Planiranje i izvršenje budžeta	6
5.	Prihodi od državljanstva i putnih isprava	7
6.	Javne nabavke	8
III	KORESPONDENCIJA	10

Prilog: Tabela 1. Odobreni i izvršeni budžet za 2008. godinu

I MIŠLJENJE REVIZORA

Osnova za reviziju

Izvršili smo reviziju finansijskih izvještaja **Ministarstva civilnih poslova BiH** (u daljnjem tekstu: Ministarstvo) i usklađenost poslovanja sa zakonima i propisima za godinu koja se završava na dan 31. decembar 2008. godine.

Odgovornost rukovodstva

Rukovodstvo Ministarstva je odgovorno za pripremu i fer prezentaciju ovih finansijskih izvještaja u skladu sa prihvaćenim okvirom finansijskog izvještavanja tj. Pravilnikom o finansijskom izvještavanju institucija Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH" broj 33/07) i Pravilnikom o računovodstvu budžeta institucija Bosne i Hercegovine broj 01-St4-16-1810/05. Ova odgovornost obuhvata: osmišljavanje, primjenu i održavanje internih kontrola koje su relevantne za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvještaja koja ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze, odabir i primjenu odgovarajućih računovodstvenih politika i računovodstvene procjene koje su razumne u datim okolnostima. Rukovodstvo je također odgovorno za usklađenost poslovanja Ministarstva sa važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima.

Odgovornost revizora

Naša je odgovornost izražavanje mišljenja o finansijskim izvještajima na osnovu revizije. Reviziju smo izvršili u skladu sa Zakonom o reviziji institucija Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH" broj 12/06), INTOSAI revizijskim standardima ("Službeni glasnik BiH" broj 5/01) i Međunarodnim standardima revizije (ISA). Ovi standardi nalažu da radimo u skladu sa etičkim zahtjevima i da reviziju planiramo i izvršimo na način koji omogućava da se, u razumnoj mjeri, uvjerimo da finansijski izvještaji ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze te da je poslovanje u skladu sa važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima.

Revizija uključuje provođenje postupaka s ciljem pribavljanja revizionih dokaza o usklađenosti poslovanja i o iznosima i objelodanjivanjima datim u finansijskim izvještajima. Izbor postupka je zasnovan na prosuđivanju revizora, uključujući procjenu rizika materijalno značajnih pogrešnih iskaza u finansijskim izvještajima. Pri procjeni rizika, revizor razmatra interne kontrole koje su relevantne za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvještaja, u cilju osmišljavanja revizionih postupaka koji su odgovarajući u datim okolnostima, ali ne u cilju izražavanja odvojenog mišljenja o efektivnosti internih kontrola. Revizija također uključuje ocjenu primijenjenih računovodstvenih politika i značajnih procjena izvršenih od strane rukovodstva, kao i ocjenu opće prezentacije finansijskih izvještaja.

Smatramo da su pribavljeni revizion dokazi dovoljni i odgovarajući te osiguravaju osnovu za mišljenje revizora.

Kvalifikacija:

- 1. Kako je navedeno pod tačkom 6. ovog Izvještaja procedure javnih nabavki nisu u pojedinim slučajevima bile provedene u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine.*

Mišljenje:

Po našem mišljenju, finansijski izvještaji Ministarstva prikazuju istinito i objektivno, po svim bitnim pitanjima, stanje imovine i obaveza na dan 31. decembar 2008. godine, rezultate poslovanja i izvršenje budžeta za godinu koja se završava na taj dan, u skladu sa prihvaćenim okvirom finansijskog izvještavanja.

Finansijsko poslovanje Ministarstva u toku 2008. godine bilo je u svim materijalno značajnim aspektima usklađeno sa važećom zakonskom regulativom, osim za kvalifikaciju navedenu pod tačkom 1.

Sarajevo, 12.05.2009. godine

Zamjenik generalnog revizora

Dževad Nekić

Generalni revizor

Milenko Šego

II NALAZI I PREPORUKE

1. Uvod

Ministarstvo je osnovano Zakonom o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“ broj: 5/03 od 07.03.2003.). Ministarstvo je nadležno za: poslove državljanstva, upis i evidenciju građana, zaštitu ličnih podataka, prijavu prebivališta i boravišta, lične isprave, putne isprave i postupak evidencije registracije vozila te poslove deminiranja.

Ministarstvo je također nadležno i za obavljanje poslova i izvršavanje zadataka koji su u nadležnosti Bosne i Hercegovine, a koji se odnose na utvrđivanje osnovnih principa koordiniranja aktivnosti, usklađivanja planova entitetskih tijela vlasti i definisanje strategije u područjima: zdravstva i socijalne zaštite; penzija; nauke i obrazovanja; rada i zapošljavanja; kulture i sporta; geodetskih, geoloških i meteoroloških poslova.

U sastavu Ministarstva je Agencija za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka BiH (IDDEEA) i Komisija za deminiranje u BiH kao samostalne službe čija su prava i dužnosti utvrđena posebnim propisima.

2. Postupanje po ranijim preporukama

Ured za reviziju izvršio je reviziju poslovanja Ministarstva za 2007. godinu, o čemu je sastavljen Izvještaj. Revizijom su utvrđene određene slabosti i nepravilnosti opisane u Izvještaju i Ministarstvu je sugerisano da ih razmotri te da preduzme određene aktivnosti kako se utvrđene nepravilnosti i propusti ne bi ponavljali u daljem poslovanju.

Ministarstvo je u propisanom roku od 60 dana, saglasno odredbama člana 16. stav 3. Zakona o reviziji institucija BiH, dostavilo Odgovor o preduzetim aktivnostima radi prevazilaženja slabosti i nepravilnosti koje su identifikovane u Izvještaju o reviziji za 2007. godinu.

Osvrtom na preporuke revizije date u izvještaju o reviziji za 2007. godinu i preporuke date u pismu rukovodstvu za 2008. godinu te uvidom u preduzete aktivnosti, utvrdili smo sljedeće:

Realizovane preporuke:

- Ministarstvo je izradilo Pravilnik o zaključivanju ugovora o djelu.

Realizacija preporuka u toku:

- Ministarstvo preduzima aktivnosti na unapređenju procesa planiranja budžeta, međutim i dalje postoje određene slabosti kod procjene potrebnih sredstava za tekuće izdatke.

Nerealizovane preporuke:

- Nisu preduzete potrebne aktivnosti u provođenju Zakona o javnim nabavkama, odnosno još uvijek nije osigurana potpuna primjena Zakona o javnim nabavkama.
- Još uvijek nije uspostavljen 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 BiH.

3. Sistem internih kontrola¹

Revizija je utvrdila da rukovodstvo kontinuirano radi na unapređenju sistema internih kontrola s ciljem efikasnog nadziranja i kontrole većine procesa unutar organizacije, međutim ponovo smo uočili određene slabosti u dijelu administrativnih kontrola koje se odnose na: izvršenje budžeta pojedinih kategorija troškova (npr. angažovanje po ugovorima o djelu i troškovi reprezentacije) te provođenje procedura javnih nabavki koje u pojedinim slučajevima nije bilo u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama.

Preporuka: Ministarstvo treba da nastavi sa kontinuiranim unapređenjem sistema internih kontrola u svim poslovnim procesima, dogradi postojeća ili donese nova interna akta u cilju unapređenja sistema internih kontrola i efikasnog nadzora i kontrole nad trošenjem javnog novca.

4. Planiranje i izvršenje budžeta

Budžet Ministarstva je planiran u iznosu od 16.243.430 KM, a odobren u iznosu od 17.093.754 KM. Ministarstvu su odobrena i dodatna sredstva i to: sredstva budžetske rezerve (sredstva u svrhu donacije „Noć hiljade večera“) u iznosu od 150.000 KM po Odluci Vijeća ministara BiH i donatorska sredstva u ukupnom iznosu od 163.726 KM. Ministarstvu je za 2008. godinu, sa navedenim povećanjima, odobren budžet u ukupnom iznosu od 17.407.408 KM (vidjeti tabelu 'Odobreni i izvršeni budžet za 2008. godinu' u prilogu broj 1.).

Iako Ministarstvo kontinuirano radi na poboljšanju procesa planiranja budžeta, teško je značajnije unaprijediti sistem planiranja, obzirom da se ovom Ministarstvu stalno dodaju pojedini projekti ili novi sektori, što otežava proces planiranja, praćenja i kontrole budžeta. Analizom izvršenja budžeta ustanovili smo da su postojala odstupanja odobrenog i izvršenog budžeta te da je budžet Ministarstva ostvaren za 4.375.478 KM manje od odobrenog ili sa 75%. Mišljenja smo da je ovakvo izvršenje budžeta posljedica nerealnih pokazatelja poslovanja i nepopunjenosti radnih mjesta

¹ Interna kontrola je skup postupaka koje oblikuje uprava, rukovodioci i ostali zaposleni sa svrhom sticanja razumnog uvjerenja u pogledu postizanja ciljeva na području sljedećih kategorija: 1) uspješnost poslovanja, 2) pouzdanost finansijskih izvještaja i 3) usklađenost sa primjenjivim zakonima i propisima.

po sistematizaciji (projekcija budžeta planirana je na bazi 130 zaposlenih, a stvarni broj zaposlenih iznosio je 106 na kraju godine).

Ministarstvo je, u okviru ukupnog budžeta, posebno planiralo sredstva za tekuće grantove koja su odobrena u iznosu od 6.060.000 KM, a realizovana u iznosu od 5.914.761 KM ili sa 98% (nije realizovan iznos 145.235 KM koji se odnosi na Centar za obuku pasa).

Preporuka: Ministarstvo treba posvetiti više pažnje realnom planiranju budžeta polazeći od detaljne analitičke strukture rashoda, stvarnih potreba u skladu sa planiranim aktivnostima i realne dinamike zapošljavanja. Time bi se obezbijedilo efikasnije upravljanje javnim sredstvima.

Ispitujući efikasnost sistema internih kontrola u procesima planiranja i raspolaganja javnim sredstvima uočene su određene slabosti koje nisu značajnije uticale na istinitost i vjerodostojnost finansijskih izvještaja i pravilnost poslovanja u 2008. godini, ali koje mogu imati uticaja na poslovanje u budućem periodu. S tim u vezi utvrdili smo sljedeće:

Izdaci za usluge po osnovu ugovora o djelu: Uprkos preporukama revizije iz prethodne godine, i dalje je vršeno angažovanje lica po ugovoru o djelu na radna mjesta koja su predviđena sistematizacijom. Ugovori su produžavani svaka tri mjeseca, a pojedina lica su bila angažovana cijelu godinu.

Preporuka: Preporučujemo Ministarstvu da posveti pažnju rješavanju radno-pravnih odnosa te da lica u skladu sa potrebama i sistematizacijom angažuje u skladu sa Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH i Zakonom o radu u institucijama BiH.

5. Prihodi od državljanstava i putnih isprava

Odsjek za putne isprave obavlja poslove izdavanja putnih isprava (službenih pasoša, službenih viza, pomorskih i brodskih knjižica) te vrši prenos sredstava nadležnim organima (MUP-ovima koji izdaju građanske pasoše) u vidu naknade režijskih troškova na osnovu dostavljenih podataka od IDDEEA (Agencija za identifikacione dokumente, evidenciju i razmjenu podataka BiH) o broju izdatih građanskih pasoša. Prihodi po ovom osnovu evidentirani su u Glavnoj knjizi Ministarstva finansija i trezora BiH. U Odsjeku za putne isprave vode se pomoćne evidencije prihoda, međutim ne vrši se sravnjenje sa evidencijom naplaćenih prihoda u Ministarstvu finansija i trezora BiH obzirom da prihodi od putnih isprava nisu razdvojeni prema vrsti prihoda u Glavnoj knjizi.

Odsjek 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 BiH. 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 BiH neredovno dostavlja podatke o ovim prihodima (Odsjek za državljanstvo još uvijek ne raspolaže sa podatkom koliki su prihodi po osnovu zahtjeva za odricanjem od državljanstva ostvareni u 2008. jer nisu dobili dokumentaciju iz DKP mreže). Ministarstvo i za ove prihode nije vršilo sveobuhvatno usklađivanje naplaćenih prihoda sa stvarno evidentiranim prihodima u Glavnoj knjizi Ministarstva finansija i trezora BiH. Također, prihodi ove vrste koji se ostvaruju putem DKP mreže ne evidentiraju se na isti račun u Glavnoj knjizi Ministarstva finansija i trezora BiH.

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 BiH. Potrebno je u saradnji sa Ministarstvom finansija i trezora BiH 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.

6. Javne nabavke

Ministarstvo je tokom godine provodilo procedure javnih nabavki pridržavajući se u većem dijelu Zakona o javnim nabavkama. Međutim, ponovo smo utvrdili određene slabosti koje su imale uticaja na samu efikasnost ovog sistema. Poslove javnih nabavki obavljalo je više lica u Sektoru za finansije bez jasnih zaduženja i odgovornosti u ovim poslovima. Želimo skrenuti pažnju rukovodstvu Ministarstva na sljedeće nedostatke kod procesa nabavki koje smo uočili tokom obavljanja revizije:

- Ministarstvo nije u cijelosti realizovalo Plan nabavki za 2008. godinu. Plan ne sadrži prioritete i rokove započinjanja procedura, što je imalo za posljedicu da su pojedine nabavke pokrenute relativno kasno, a za pojedine nabavke nije ni pokrenuta procedura iako vrijednost izvršenih nabavki prelazi 3.000 KM.
- Komisija za nabavke koja se imenuje za tekuću godinu obavlja sve poslove (pripremu tenderske dokumentacije, izbor dobavljača, kao i druge poslove nakon izbora) vezane za procedure nabavki. Obzirom da nisu definisane obaveze i odgovornosti svih učesnika u procesu javnih nabavki (npr. obaveze i odgovornosti komisije za javne nabavke, ko donosi plan nabavki, ko sačinjava tendersku dokumentaciju, ko prati direktne sporazume i sl.) desilo se da za sve provedene procedure izbora dobavljača, ponude ponuđača nisu evidentirane kroz protokol.
- Za pojedine nabavke Ministarstvo nije provelo proceduru izbora dobavljača. Npr. za nabavku kancelarijskog materijala (ukupni izdaci sa 31.12.2008. iznose 91.683,51 KM), za isporuku goriva (ukupni izdaci sa 31.12.2008. iznose 67.223,54 KM) i usluge opravki i održavanja vozila (ukupni izdaci za održavanje vozila iznose cca 37.807 KM).

Pregledom pojedinačno izvršenih postupaka javnih nabavki, za testirani uzorak, utvrđeno je:

Nabavka kopir aparata: Za nabavku kopir aparata (ugovorena vrijednost 26.482,95 KM) otvorenim postupkom, ponude su dostavila dva ponuđača. Ministarstvo nije poništilo postupak u skladu sa članom 12. Zakona o javnim nabavkama u BiH (broj primljenih prihvatljivih ponuda manji je od tri i ne osigurava stvarnu konkurenciju za konkretni ugovor). Komisija za javne nabavke je konstatovala da su uslovi konkurencije za navedenu nabavku zadovoljeni i dala prijedlog da se ugovor dodijeli dobavljaču koji je dostavio povoljniju ponudu prema utvrđenim kriterijumima. Ministarstvo nije dokumentovalo da je za navedeni postupak (za lot 1 nabavka kopir aparata sa sortirkom) osigurana konkurentnost, a postojanje konkurentnosti u slučaju lota 2 (obični kopir aparati) nije moguće ni dokazati.

Nabavke izvršene sa gore spomenutim nedostacima i slabostima, bez kvalitetnog plana nabavki, mogu dovesti ugovorni organ u određene probleme u pogledu primjene zakonskih procedura, odabira odgovarajućeg postupka, kasnog započinjanja procedura nabavki i neprovođenja procedura izbora dobavljača. Neprovođenjem postupka javnih nabavki Ministarstvo se izlaže riziku da proizvoljnim izborom dobavljača ostvari poslovnu saradnju sa preduzećima koja ne poštuju poreske i druge propise u svom poslovanju i tako direktno oštećuje državni budžet i podržava sivu ekonomiju.

Preporuka: *Preporučujemo Ministarstvu da poboljša proces planiranja nabavki roba i usluga. Plan nabavki treba da pored vrste postupka planirane nabavke sadrži i rokove započinjanja procedura. Iako plan nabavki nije obaveza po Zakonu o javnim nabavkama, sugerišemo njegovo donošenje jer nepostojanje plana nabavki otežava provođenje procedura nabavki i direktno utiče na rizik nedosljedne primjene zakonskih propisa. Također preporučujemo da se analiziraju uočeni propusti i razlozi poništenja velikog broja procedura i preduzmu odgovarajuće mjere za prevazilaženje istih. Skrećemo pažnju na obaveznu i dosljednu primjenu Zakona o javnim nabavkama sa naglaskom na pravovremeno pokretanje procedura nabavki.*



III KORESPONDENCIJA

Ministarstvu je uručen Nacrt izvještaja o reviziji za 2008. 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.

Revizioni tim:

Munevera Baftić, viši revizor

Mirela Bošnjak, revizor

Anisa Fejzić, pomoćni revizor

Davorka Gašanović, pomoćni revizor



Odobreni i izvršeni budžet za 2008. godinu

MINISTARSTVO CIVILNIH POSLOVA BIH

Red. broj	Vrsta rashoda	Odobreni budžet	Promjena strukture budžeta	Ostala povećanja budžeta *	Ukupno budžet (3+4+5)	Izvršenje budžeta	Razlika (6-7)	Procenat (7/6)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
I	Tekući izdaci	10,868,754	0	7,199²	10,875,953	6,790,894	4,085,059	62
1.	Plaće zaposlenih	2,462,938	0	7,199	2,470,137	2,106,299	363,838	85
2.	Naknade troškova zaposlenih	1,259,000	0	0	1,259,000	460,246	798,754	37
3.	Putni troškovi	568,841	0	0	568,841	336,595	232,246	59
4.	Izdaci telefonskih i pošt.usluga	318,403	0	0	318,403	163,034	155,369	51
5.	Izdaci za energiju i kom. usluge	24,343	0	0	24,343	3,343	21,000	14
6.	Nabavka materijala	4,964,946	0	0	4,964,946	2,958,404	2,006,542	60
7.	Izdaci za usl. prijevoza i goriva	107,108	0	0	107,108	76,282	30,826	71
8.	Unajmljivanje imovine i opreme	194,742	0	0	194,742	137,699	57,043	71
9.	Izdaci za tekuće održavanje	87,634	0	0	87,634	80,101	7,533	91
10.	Izdaci za osiguranje	34,080	0	0	34,080	21,006	13,074	62
11.	Ugovorene usluge i druge usluge	846,719	0	0	846,719	447,885	398,834	53
II	Kapitalni izdaci	315,000	0	0	315,000	305,934	9,066	97
1.	Nabavka zemljišta	0	0	0	0	0	0	0
2.	Nabavka građevina	0	0	0	0	0	0	0
3.	Nabavka opreme	315,000	0	0	315,000	305,934	9,066	97
4.	Nabavka ostalih stalnih sredstava	0	0	0	0	0	0	0
5.	Rekonstrukcija i inves.održ.	0	0	0	0	0	0	0
III	Tekući grantovi	5,910,000	150,000¹	0	6,060,000	5,914,761	145,239	98
IV	Programi posebne namjene -donacije	0	0	156,527³	156,527	20,413	136,114	13
1.	UNESCO Suf.međ.kon.obrazo.	0	0	3,855	3,855	2,800	1,055	73
2.	NATO-Harmonizacija mapa	0	0	13,417	13,417	8,323	5,094	62
3.	WBC-INC-NET Projekt	0	0	13,196	13,196	9,290	3,906	70
4.	UNICEF -SPISS	0	0	19,680	19,680	0	19,680	0
5.	Obnova geodetskih mreža	0	0	106,379	106,379	0	106,379	0
V	Ukupan budžet	17,093,754	150,000	163,726	17,407,480	13,032,002	4,375,478	75
	Broj zaposlenih	130			130	106	24	82

1. 150.000 tekuća rezerva
2. 7.199 donacija
3. 156.527 donacija za programe posebnih namjena