



**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

**ИЗВЈЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ
МИНИСТАРСТВА ЦИВИЛНИХ ПОСЛОВА БИХ
ЗА 2008. ГОДИНУ**

Број: 01/03-08-16-1-533/09

Сарајево, мај 2009. године

САДРЖАЈ

I	МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА	3
II	НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ	5
1.	Увод	5
2.	Поступање по ранијим препорукама	5
3.	Систем интерних контрола	6
4.	Планирање и извршење буџета	6
5.	Приходи од држављанства и путних исправа	7
6.	Јавне набавке	8
III	КОРЕСПОНДЕНЦИЈА	10

Прилог: Табела 1. Одобрени и извршени буџет за 2008. годину

I МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА

Основа за ревизију

Извршили смо ревизију финансијских извјештаја **Министарства цивилних послова БиХ** (у даљњем тексту: Министарство) и усклађеност пословања са законима и прописима за годину која се завршава на дан 31. децембар 2008. године.

Одговорност руководства

Руководство Министарства је одговорно за припрему и фер презентацију ових финансијских извјештаја у складу са прихваћеним оквиром финансијског извјештавања тј. Правилником о финансијском извјештавању институција Босне и Херцеговине ("Службени гласник БиХ" број 33/07) и Правилником о рачуноводству буџета институција Босне и Херцеговине број 01-Ст4-16-1810/05. Ова одговорност обухвата: осмишљавање, примјену и одржавање интерних контрола које су релевантне за припрему и фер презентацију финансијских извјештаја која не садрже материјално значајне погрешне исказе, одабир и примјену одговарајућих рачуноводствених политика и рачуноводствене процјене које су разумне у датим околностима. Руководство је такође одговорно за усклађеност пословања Министарства са важећим законским и другим релевантним прописима.

Одговорност ревизора

Наша је одговорност изражавање мишљења о финансијским извјештајима на основу ревизије. Ревизију смо извршили у складу са Законом о ревизији институција Босне и Херцеговине ("Службени гласник БиХ" број 12/06), INTOSAI ревизијским стандардима ("Службени гласник БиХ" број 5/01) и Међународним стандардима ревизије (ISA). Ови стандарди налажу да радимо у складу са етичким захтјевима и да ревизију планирамо и извршимо на начин који омогућава да се, у разумној мјери, увјеримо да финансијски извјештаји не садрже материјално значајне погрешне исказе те да је пословање у складу са важећим законским и другим релевантним прописима.

Ревизија укључује провођење поступака с циљем прибављања ревизијских доказа о усклађености пословања и о износима и објелодањивањима датим у финансијским извјештајима. Избор поступка је заснован на просуђивању ревизора, укључујући процјену ризика материјално значајних погрешних исказа у финансијским извјештајима. При процјени ризика, ревизор разматра интерне контроле које су релевантне за припрему и фер презентацију финансијских извјештаја, у циљу осмишљавања ревизијских поступака који су одговарајући у датим околностима, али не у циљу изражавања одвојеног мишљења о ефективности интерних контрола. Ревизија такође укључује оцјену примијењених рачуноводствених политика и значајних процјена извршених од стране руководства, као и оцјену опће презентације финансијских извјештаја.

Сматрамо да су прибављени ревизијски докази довољни и одговарајући те обезбјеђују основ за мишљење ревизора.

Квалификација:

- 1. Како је наведено под тачком 6. овог Извјештаја процедуре јавних набавки нису у појединим случајевима биле проведене у складу са Законом о јавним набавкама Босне и Херцеговине.*

Мишљење:

По нашем мишљењу, финансијски извјештаји Министарства приказују истинито и објективно, по свим битним питањима, стање имовине и обавеза на дан 31. децембар 2008. године, резултате пословања и извршење буџета за годину која се завршава на тај дан, у складу са прихваћеним оквиром финансијског извјештавања.

Финансијско пословање Министарства у току 2008. године било је у свим материјално значајним аспектима усклађено са важећом законском регулативом, осим за квалификацију наведену под тачком 1.

Сарајево, 12.05.2009. године

Замјеник генералног ревизора
Џевад Некић

Генерални ревизор
Миленко Шего

II НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ

1. Увод

Министарство је основано Законом о министарствима и другим органима управе Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ“ број: 5/03 од 07.03.2003.). Министарство је надлежно за: послове држављанства, упис и евиденцију грађана, заштиту личних података, пријаву пребивалишта и боравишта, личне исправе, путне исправе и поступак евиденције регистрације возила те послове деминирања.

Министарство је такође надлежно и за обављање послова и извршавање задатака који су у надлежности Босне и Херцеговине, а који се односе на утврђивање основних принципа координирања активности, усклађивања планова ентитетских тијела власти и дефинисање стратегије у подручјима: здравства и социјалне заштите; пензија; науке и образовања; рада и запошљавања; културе и спорта; геодетских, геолошких и метеоролошких послова.

У саставу Министарства је Агенција за идентификационе документе, евиденцију и размјену података БиХ (IDDEEA) и Комисија за деминирање у БиХ као самосталне службе чија су права и дужности утврђена посебним прописима.

2. Поступање по ранијим препорукама

Канцеларија за ревизију извршила је ревизију пословања Министарства за 2007. годину, о чему је састављен Извјештај. Ревизијом су утврђене одређене слабости и неправилности описане у Извјештају и Министарству је сугерисано да их размотри те да предузме одређене активности како се утврђене неправилности и пропусти не би понављали у даљем пословању.

Министарство је у прописаном року од 60 дана, сагласно одредбама члана 16. став 3. Закона о ревизији институција БиХ, доставило Одговор о предузетим активностима ради превазилажења слабости и неправилности које су идентификоване у Извјештају о ревизији за 2007. годину.

Освртом на препоруке ревизије дате у извјештају о ревизији за 2007. годину и препоруке дате у писму руководству за 2008. годину те увидом у предузете активности, утврдили смо сљедеће:

Реализоване препоруке:

- Министарство је израдило Правилник о закључивању уговора о дјелу.

Реализација препорука у току:

- Министарство предузима активности на унапређењу процеса планирања буџета, међутим и даље постоје одређене слабости код процјене потребних средстава за текуће издатке.

Нереализоване препоруке:

- Нису предузете потребне активности у провођењу Закона о јавним набавкама, односно још увијек није обезбијеђена потпуна примјена Закона о јавним набавкама.
- Још увијек није успостављен систем евидентирања и праћења прихода у Сектору за држављанства и путне исправе који ће омогућити периодично усаглашавање (упаривање) остварених прихода по свим основама са стварно наплаћеним приходима у Главној књизи Министарства финансија и трезора БиХ.

3. Систем интерних контрола¹

Ревизија је утврдила да руководство континуирано ради на унапређењу система интерних контрола с циљем ефикасног надзирања и контроле већине процеса унутар организације, међутим поново смо уочили одређене слабости у дијелу административних контрола које се односе на: извршење буџета појединих категорија трошкова (нпр. ангажовање по уговорима о дјелу и трошкови репрезентације) те провођење процедура јавних набавки које у појединим случајевима није било у складу са Законом о јавним набавкама.

Препорука: Министарство треба да настави са континуираним унапређењем система интерних контрола у свим пословним процесима, догради постојећа или донесе нова интерна акта у циљу унапређења система интерних контрола и ефикасног надзора и контроле над трошењем јавног новца.

4. Планирање и извршење буџета

Буџет Министарства је планиран у износу од 16.243.430 КМ, а одобрен у износу од 17.093.754 КМ. Министарству су одобрена и додатна средства и то: средства буџетске резерве (средства у сврху донације „Ноћ хиљаде вечера“) у износу од 150.000 КМ по Одлуци Савјета министара БиХ и донаторска средства у укупном износу од 163.726 КМ. Министарству је за 2008. годину, са наведеним повећањима, одобрен буџет у укупном износу од 17.407.408 КМ (видјети табелу 'Одобрени и извршени буџет за 2008. годину' у прилогу број 1.).

Иако Министарство континуирано ради на побољшању процеса планирања буџета, тешко је значајније унаприједити систем планирања, обзиром да се овом Министарству стално додају поједини пројекти или нови сектори, што отежава процес планирања, праћења и контроле буџета. Анализом извршења буџета установили смо да су постојала одступања одобреног и извршеног буџета те да је буџет Министарства остварен за 4.375.478 КМ мање од одобреног или са 75%.

¹ Интерна контрола је скуп поступака које обликује управа, руководиоци и остали запослени са сврхом стицања разумног увјерења у погледу постизања циљева на подручју следећих категорија: 1) успјешност пословања, 2) поузданост финансијских извјештаја и 3) усклађеност са примјењивим законима и прописима.

Мишљења смо да је овакво извршење буџета посљедица нереалних показатеља пословања и непопуњености радних мјеста по систематизацији (пројекција буџета планирана је на бази 130 запослених, а стварни број запослених износио је 106 на крају године).

Министарство је, у оквиру укупног буџета, посебно планирало средства за текуће грантове која су одобрена у износу од 6.060.000 КМ, а реализована у износу од 5.914.761 КМ или са 98% (није реализован износ 145.235 КМ који се односи на Центар за обуку паса).

Препорука: Министарство треба посветити више пажње реалном планирању буџета полазећи од детаљне аналитичке структуре расхода, стварних потреба у складу са планираним активностима и реалне динамике запошљавања. Тиме би се обезбиједило ефикасније управљање јавним средствима.

Испитујући ефикасност система интерних контрола у процесима планирања и располагања јавним средствима уочене су одређене слабости које нису значајније утицале на истинитост и вјеродостојност финансијских извјештаја и правилност пословања у 2008. години, али које могу имати утицаја на пословање у будућем периоду. С тим у вези утврдили смо сљедеће:

Издаци за услуге по основу уговора о дјелу: Упркос препорукама ревизије из претходне године, и даље је вршено ангажовање лица по уговору о дјелу на радна мјеста која су предвиђена систематизацијом. Уговори су продужавани свака три мјесеца, а поједина лица су била ангажована цијелу годину.

Препорука: Препоручујемо Министарству да посвети пажњу рјешавању радно-правних односа те да лица у складу са потребама и систематизацијом ангажује у складу са Законом о државној служби у институцијама БиХ и Законом о раду у институцијама БиХ.

5. Приходи од држављанстава и путних исправа

Одсјек за путне исправе обавља послове издавања путних исправа (службених пасоша, службених виза, поморских и бродских књижица) те врши пренос средстава надлежним органима (МУП-овима који издају грађанске пасоше) у виду накнаде режијских трошкова на основу достављених података од IDDEEA (Агенција за идентификационе документе, евиденцију и размјену података БиХ) о броју издатих грађанских пасоша. Приходи по овом основу евидентирани су у Главној књизи Министарства финансија и трезора БиХ. У Одсјеку за путне исправе воде се помоћне евиденције прихода, међутим не врши се сравњење са евиденцијом наплаћених прихода у Министарству финансија и трезора БиХ обзиром да приходи од путних исправа нису раздвојени према врсти прихода у Главној књизи.

Одсјек 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

БиХ. 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 вањских послова БиХ нередовно доставља податке о овим приходима (Одсјек за држављанство још увијек не располаже са податком колики су приходи по основу захтјева за одрицањем од држављанства остварени у 2008. јер нису добили документацију из ДКП мреже). Министарство и за ове приходе није вршило свеобухватно усклађивање наплаћених прихода са стварно евидентираним приходима у Главној књизи Министарства финансија и трезора БиХ. Такође, приходи ове врсте који се остварују путем ДКП мреже не евидентирају се на исти рачун у Главној књизи Министарства финансија и трезора БиХ.

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 основама са стварно наплаћеним приходима у Главној књизи Министарства финансија и трезора БиХ. Потребно је у сарадњи са Министарством финансија и трезора БиХ формирати прикладну аналитику прихода и направити аналитички распоред по врстама прихода ради лакшег упоређивања коначних износа са прегледима које треба формирати у Сектору за држављанства и путне исправе. Евиденције у сектору требају бити формиране тако да дају појединачне и укупне вриједности остварених прихода по врстама прихода онако како су формиране у Главној књизи.*

6. Јавне набавке

Министарство је током године проводило процедуре јавних набавки придржавајући се у већем дијелу Закона о јавним набавкама. Међутим, поново смо утврдили одређене слабости које су имале утицаја на саму ефикасност овог система. Послове јавних набавки обављало је више лица у Сектору за финансије без јасних задужења и одговорности у овим пословима. Желимо скренути пажњу руководству Министарства на сљедеће недостатке код процеса набавки које смо уочили током обављања ревизије:

- Министарство није у цијелости реализовало План набавки за 2008. годину. План не садржи приоритете и рокове започињања процедура, што је имало за последицу да су поједине набавке покренуте релативно касно, а за поједине набавке није ни покренута процедура иако вриједност извршених набавки прелази 3.000 КМ.
- Комисија за набавке која се именује за текућу годину обавља све послове (припрему тендерске документације, избор добављача, као и друге послове након избора) везане за процедуре набавки. Обзиром да нису дефинисане обавезе и одговорности свих учесника у процесу јавних набавки (нпр. обавезе и одговорности комисије за јавне набавке, ко доноси

план набавки, ко сачињава тендерску документацију, ко прати директне споразуме и сл.) десило се да за све проведене процедуре избора добављача, понуде понуђача нису евидентирани кроз протокол.

- За поједине набавке Министарство није провело процедуру избора добављача. Нпр. за набавку канцеларијског материјала (укупни издаци са 31.12.2008. износе 91.683,51 КМ), за испоруку горива (укупни издаци са 31.12.2008. износе 67.223,54 КМ) и услуге оправки и одржавања возила (укупни издаци за одржавање возила износе сса 37.807 КМ).

Прегледом појединачно извршених поступака јавних набавки, за тестирани узорак, утврђено је:

Набавка копир апарата: За набавку копир апарата (уговорена вриједност 26.482,95 КМ) отвореним поступком, понуде су доставила два понуђача. Министарство није поништило поступак у складу са чланом 12. Закона о јавним набавкама у БиХ (број примљених прихватљивих понуда мањи је од три и не обезбјеђује стварну конкуренцију за конкретни уговор). Комисија за јавне набавке је констатовала да су услови конкуренције за наведену набавку задовољени и дала приједлог да се уговор додијели добављачу који је доставио повољнију понуду према утврђеним критеријумима. Министарство није документовало да је за наведени поступак (за лот 1 набавка копир апарата са сортирком) обезбијеђена конкурентност, а постојање конкурентности у случају лота 2 (обични копир апарати) није могуће ни доказати.

Набавке извршене са горе споменутих недостацима и слабостима, без квалитетног плана набавки, могу довести уговорни орган у одређене проблеме у погледу примјене законских процедура, одабира одговарајућег поступка, касног започињања процедура набавки и непровођења процедура избора добављача. Непровођењем поступка јавних набавки Министарство се излаже ризику да произвољним избором добављача оствари пословну сарадњу са предузећима која не поштују пореске и друге прописе у свом пословању и тако директно оштећује државни буџет и подржава сиву економију.

Препорука: Препоручујемо Министарству да побољша процес планирања набавки роба и услуга. План набавки треба да поред врсте поступка планиране набавке садржи и рокове започињања процедура. Иако план набавки није обавеза по Закону о јавним набавкама, сугеришемо његово доношење јер непостојање плана набавки отежава провођење процедура набавки и директно утиче на ризик недоследне примјене законских прописа. Такође препоручујемо да се анализирају уочени пропусти и разлози поништења великог броја процедура и предузму одговарајуће мјере за превазилажење истих. Скрећемо пажњу на обавезну и досљедну примјену Закона о јавним набавкама са нагласком на правовремено покретање процедура набавки.



III КОРЕСПОНДЕНЦИЈА

Министарству је уручен Нацрт извјештаја о ревизији за 2008. 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.

Рвизиони тим:

Муневера Бафтић, виши ревизор

Мирела Бошњак, ревизор

Аниса Фејзић, помоћни ревизор

Даворка Гашановић, помоћни ревизор



Одобрени и извршени буџет за 2008. годину

МИНИСТАРСТВО ЦИВИЛНИХ ПОСЛОВА БИХ

Ред. број	Врста расхода	Одобрени буџет	Промјена структуре буџета	Остала повећања буџета *	Укупно буџет (3+4+5)	Извршење буџета	Разлика (6-7)	Проценат (7/6)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
I	Текући издаци	10,868,754	0	7,199²	10,875,953	6,790,894	4,085,059	62
1.	Плате запослених	2,462,938	0	7,199	2,470,137	2,106,299	363,838	85
2.	Накнаде трошкова запослених	1,259,000	0	0	1,259,000	460,246	798,754	37
3.	Путни трошкови	568,841	0	0	568,841	336,595	232,246	59
4.	Издаци телефонских и пошт.услуга	318,403	0	0	318,403	163,034	155,369	51
5.	Издаци за енергију и ком. услуге	24,343	0	0	24,343	3,343	21,000	14
6.	Набавка материјала	4,964,946	0	0	4,964,946	2,958,404	2,006,542	60
7.	Издаци за усл. превоза и горива	107,108	0	0	107,108	76,282	30,826	71
8.	Унајмљивање имовине и опреме	194,742	0	0	194,742	137,699	57,043	71
9.	Издаци за текуће одржавање	87,634	0	0	87,634	80,101	7,533	91
10.	Издаци за осигурање	34,080	0	0	34,080	21,006	13,074	62
11.	Уговорене услуге и друге услуге	846,719	0	0	846,719	447,885	398,834	53
II	Капитални издаци	315,000	0	0	315,000	305,934	9,066	97
1.	Набавка земљишта	0	0	0	0	0	0	0
2.	Набавка грађевина	0	0	0	0	0	0	0
3.	Набавка опреме	315,000	0	0	315,000	305,934	9,066	97
4.	Набавка осталих сталних средстава	0	0	0	0	0	0	0
5.	Реконструкција и инвес.одрж.	0	0	0	0	0	0	0
III	Текући грантови	5,910,000	150,000¹	0	6,060,000	5,914,761	145,239	98
IV	Програми посебне намјене -донације	0	0	156,527³	156,527	20,413	136,114	13
1.	UNESCO Суф.међ.кон.образо.	0	0	3,855	3,855	2,800	1,055	73
2.	NATO-Хармонизација мапа	0	0	13,417	13,417	8,323	5,094	62
3.	WBC-INC-NET Пројект	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.	Обнова геодетских мрежа	0	0	106,379	106,379	0	106,379	0
V	Укупан буџет	17,093,754	150,000	163,726	17,407,480	13,032,002	4,375,478	75
	Број запослених	130			130	106	24	82

1. 150.000 текућа резерва
2. 7.199 донација
3. 156.527 донација за програме посебних намјена