



BOSNA I HERCEGOVINA
БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
BOSNIA AND HERZEGOVINA

URED ZA REVIZIJU FINANSIJSKOG POSLOVANJA INSTITUCIJA BiH
URED ZA REVIZIJU FINANSIJSKOG POSLOVANJA INSTITUCIJA BiH
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ФИНАНСИЈСКОГ ПОСЛОВАЊА ИНСТИТУЦИЈА БиХ
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA



Musala 9, 71 000 Sarajevo, Tel/Fax: ++ 387 (0) 33 26 47 40, www.revizija.gov.ba, e-mail: saibih@bih.net.ba

Broj :

**IZVJEŠĆE O REVIZIJI
MINISTARSTVA SIGURNOSTI BiH
ZA 2004. GODINU**

Sarajevo, lipanj 2005. godine

**KAZALO**

I	MIŠLJENJE REVIZORA	3
II	REVIZIJSKO IZVJEŠĆE	4
1.	Uvod	4
2.	Osvrt na preporuke iz prethodnog izvješća	4
3.	Nalazi i preporuke	4
3.1.	Sustav internih kontrola	4
3.1.1.	Upravljanje i rukovođenje	5
3.1.2.	Planiranje i izvršenje proračuna	6
3.1.3.	Rashodi	7
3.1.4.	Stalna sredstva	7
3.1.5.	Programi posebnih namjena	8
3.1.6.	Informacijski sustav	8
4.	KORESPONDENCIJA	9
5.	Sažetak	9



I MIŠLJENJE REVIZORA

- 1.1. Ured za reviziju finansijskog poslovanja institucija Bosne i Hercegovine izvršio je reviziju finansijskih izvještaja, i to: Bilance stanja, Računa prihoda i rashoda, Iskaza o kapitalnim izdacima i Izvješća o izvršenju proračuna na dan 31. prosinca 2004. godine u **Ministarstvu sigurnosti Bosne i Hercegovine** (u daljnjem tekstu: Ministarstvo). Revizija je ispitivala i suglasnost sa primjenjivim zakonima i funkcioniranje sustava internih kontrola.
- 1.2. Rukovodstvo Ministarstva odgovorno je za finansijska izvješća, postupanje sukladno zakonima i propisima i uspostavu učinkovitog sustava internih kontrola. Naša odgovornost je izraziti mišljenje na temelju revizije koju smo izvršili.
- 1.3. Zakonski je temelj revizije sadržan u Zakonu o reviziji finansijskog poslovanja institucija Bosne i Hercegovine. Reviziju smo izvršili sukladno revizijskim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija – INTOSAI. Ovi standardi zahtijevaju da reviziju planiramo i izvršimo na način koji nam omogućuje da se u razumnoj mjeri uvjerimo da su finansijska izvješća sastavljena sukladno važećoj zakonskoj regulativi i primjenjivim računovodstvenim standardima i da predstavljaju točan i istinit prikaz poslovanja. Revizija ocjenjuje i pouzdanost sustava internih kontrola kojima se osigurava poštivanje zakona i propisa, zaštita imovine, pouzdano izvješćivanje i učinkovito poslovanje.
- 1.4. Revizija je na temelju uzorka ispitivala značajne transakcije koje potkrepljuju iznose u finansijskim izvješćima, ocjenu računovodstvenih načela prigodom sastavljanja finansijskih izvješća, ocjenu značajnih procjena koje je izvršilo rukovodstvo prigodom sastavljanja finansijskih izvješća, usuglašenost sa zakonima i propisima i ocjenu sustava internih kontrola. Smatramo kako revizija koju smo izvršili pruža razuma temelj za naše mišljenje.

Ured za reviziju izražava rezervu na finansijska izvješća Ministarstva za 2004. godinu u svezi pozicija koje se odnose na sljedeće :

- **Nedovoljno pouzdan sustav internih kontrola u dijelu kontrolnih aktivnosti u finansijskom poslovanju, planiranju nacrta proračuna, praćenja i izvješćivanja o izvršenju proračuna, popisa imovine i ustrojstva informacijskog sustava (točka 3.1.);**

I REVIZIJSKO IZVJEŠĆE

1. Uvod

Ministarstvo u okviru svojih ovlasti izvršava poslove koji su definirani Zakonom o ministarstvima Bosne i Hercegovine. Konstituiranje Ministarstva izvršeno je 15.03.2003. godine stupanjem na snagu izmijenjenog Zakona o ministarstvima, iako je funkcionalno djelovanje počelo imenovanjem rukovodstva u siječnju 2003. godine. Tijekom 2003. godine Ministarstvo je financijsko poslovanje i proračun izvršavalo u okviru Ministarstva civilnih poslova. Po sporazumu o preuzimanju sredstava i obveza sa Ministarstvom civilnih poslova, Ministarstvo od 2004. godine posluje samostalno na temelju posebno odobrenog proračuna. Ministarstvo u svom sastavu ima dvije upravne organizacije, Državnu graničnu službu i Državnu agenciju za istrage i zaštitu.

2. Osvrt na preporuke iz prethodnog izvješća

Izvješće o reviziji Ministarstva za 2003. godinu nije izrađeno kao posebno, izdvojeno izvješće zbog tadašnjeg poslovanja Ministarstva u okviru Ministarstva civilnih poslova. Dijelovi koji se odnose na Ministarstvo nalaze se u Izvješću Ministarstva civilnih poslova. Nalazi i preporuke za Ministarstvo bile su sljedeće:

- Sredstva za Protuteroristički tim iz programa posebnih namjena bila su utrošena za nabavu kapitalnih sredstava bez suglasnosti Ministarstva financija i trezora. Ova nepravilnost nije se ponovila u 2004. godini.

3. Nalazi i preporuke

3.1. Sustav internih kontrola

Revizija je uočila određene slabosti sustava internih kontrola¹ u dijelu koji se odnosi na:

- nedostatak određenih kontrolnih funkcija i razgraničenja dužnosti, prvenstveno u dijelu financijskog poslovanja;
- neadekvatno planiranje prigodom donošenja nacrta proračuna za 2004. godinu;
- nepostojanje procedura u vezi praćenja izvršenja proračuna i izvješćivanja o proračunu;
- nepoštivanje rokova prigodom izrade i predaje financijskih izvješća za 2004. godinu;
- nedostatak u planiranju sredstava posebnih namjena za 2004. godinu;
- nepoštivanje pravila iz područja računovodstva u dijelu koji se odnosi na inventuru sredstava i izvora sredstava;
- nedostatak organiziranog informacijskog sustava i kadrova zaduženih za ovu oblast.

¹ Interne kontrole su jedinstven proces koji uvodi organizacija kao skup postupaka i mjera koje osiguravaju točnost i pravilnost evidentiranja financijskih transakcija, njihovu punu sukladnost zakonima i ekonomično, efikasno i efektivno trošenje javnog novca.

3.1.1. Upravljanje i rukovođenje

Unutarnje ustrojstvo Ministarstva nije u cijelosti implementirano tako da zbog nepopunjenosti određenih radnih mjesta Ministarstvo ne može učinkovito izvršavati sve predviđene funkcije i uspostaviti odgovarajući sustav internih kontrola. Prema sistematizaciji poslova u Ministarstvu je planirano 188 uposlenih prema ustroju za 2004. godinu, odnosno 103 uposlena prema ustroju za 2003. godinu. Trenutno poslove izvršava 70 uposlenih, što je 63% manje od plana. Značajan uzrok nepopunjenosti ustrojstvene strukture predstavlja nedostatak poslovnog prostora. Nedostatak uposlenih na određenim funkcijama ima za posljedicu izostanak određenih kontrolnih aktivnosti (razgraničenja dužnosti, nadzora nad finansijskom dokumentacijom itd.). Poslovne procese u finansijskom sektoru većinom je izvršavala jedna osoba, tako da su nedostajali određeni kontrolni postupci u odnosu na hijerarhijsku liniju nadređenosti.

Prema Zakonu o policijskim službenicima Bosne i Hercegovine Ministarstvo nije u zakonskom roku do 23.09.2004. godine donijelo podzakonska akta koja omogućuju primjenu navedenog zakona i omogućuju cjelovito funkcioniranje upravnih organizacija u sastavu Ministarstva (Državne granične službe i Državne agencije za istrage i zaštitu). U međuvremenu, doneseno je 14 podzakonskih akata, a tri podzakonska akta su još uvijek u fazi donošenja.

Mišljenja smo kako Ministarstvo treba poduzeti aktivnosti na popunjavanju optimalnog broja uposlenih i rješavanju problema poslovnog prostora, što bi omogućilo učinkovito izvršavanje poslova iz ovlasti Ministarstva. Također, preporučujemo Ministarstvu donošenje procedura kojima će precizirati odgovarajuće kontrolne aktivnosti kojima se uvodi razgraničenje dužnosti i provjerava ispravnost i potpunost finansijske dokumentacije.

Preporučamo pojačavanje aktivnosti na donošenju podzakonskih akata kojima se omogućuje funkcioniranje upravnih organizacija u sastavu Ministarstva.

Ministarstvo je izradilo Program rada i Izvješće o radu za 2004. godinu. Program rada dostavljen je Vijeću ministara koje ga je i usvojilo bez prethodno pribavljenog mišljenja Ministarstva finansijskih i trezora o finansijskim aspektima programa rada². Ovo smatramo značajnim sa stanovišta osiguravanja sredstava za točno planirane aktivnosti. Pored toga, finansijska izvješća Ministarstva nisu predana u roku u skladu sa instrukcijama Ministarstva finansijskih i trezora (predana 7 dana nakon propisanog roka).

Ministarstvo je sukladno propisima³, godišnja izvješća podnosilo odvojeno, posebno finansijsko izvješće koji se predaje Ministarstvu finansijskih i trezora, a posebno Izvješće o radu koji se podnosi Vijeću ministara. Ovaj problem uočen je kod svih institucija Bosne i Hercegovine. Prema našem mišljenju, ovakav način izvještavanja ne daje potpunu informaciju o poslovanju Ministarstva s obzirom da poslovne aktivnosti nisu povezane sa utrošenim sredstvima.

Preporučamo da Ministarstvo Program rada podnosi na usvajanje zajedno sa finansijskim planom kako bi poslovne aktivnosti Ministarstva bile povezane sa potrebnim sredstvima za njihovu realizaciju. Također, mišljenja smo kako treba izmijeniti metodologiju izvještavanja i sačinjavati jedinstvena godišnja izvješća koje će sadržavati izvršene (i neizvršene) aktivnosti Ministarstva tijekom godine zajedno sa finansijskim izvješćima o izvršenju proračuna i finansijskoj poziciji Ministarstva.

² Odluka o načelima za utvrđivanje unutarnjeg ustrojstva uprave.

³ Zakon o izvršenju proračuna institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za 2004. godinu i Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine.



Ovakvim načinom izvješćivanja Ministarstvo bi prezentiralo konkretne komparativne pokazatelje o izvršenim aktivnostima u odnosu na utrošena sredstva za realizaciju tih aktivnosti. Napominjemo da realizacija ovih preporuka nadilazi ovlasti Ministarstva i da trebaju biti ostvarene u suradnji sa Ministarstvom financija i trezora i Vijećem ministara.

3.1.2. Planiranje i izvršenje proračuna

Odobreni proračun Ministarstva realiziran je za tekuće izdatke, kapitalne izdatke i financiranje izdataka za programe posebnih namjena u ukupnom iznosu od **2.519.690 KM**, što je manje od raspoloživog proračuna za **285.172 KM**, ili što predstavlja **89 %** ostvarenja proračuna. Pregled izvršenja proračuna Ministarstva za 2004. godinu prikazujemo u narednoj tablici:

PREGLED IZVRŠENJA PRORAČUNA ZA 2004. godinu

Tablica br. 1.

Iznosi u KM

Red. br.	Vrsta Rashoda	Proračun za 2004.god	Promjena strukture proračuna Za 2004.	Tekuće rezerve proračuna Za 2004.	Ukupno odobreni proračun (3+4+5)	Izvršenje proračuna za 2004.	Odstupanje (6 – 7)	Indeks (7/6)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
I.	Tekući izdaci	2.299.400	0	0	2.299.400	2.016.502	282.898	87
1	Plaće uposlenih	1.338.000	- 60.000	0	1.278.000	1.135.069	142.931	89
2	Naknade troškova uposlenih	406.400	0	0	406.400	347.967	58.433	86
3	Putni troškovi	110.000	+50.000	0	160.000	157.888	2.112	99
4	Izdaci za energiju	0	0	0	0	0	0	0
5	Izdaci za komunalne usluge	150.000	0	0	150.000	127.480	22.520	85
6	Nabava materijala	60.000	0	0	60.000	59.979	21	99
7	Izdaci za usluge prijevoza i goriva	50.000	0	0	50.000	49.793	207	99
8	Unajmljivanje imovine i opreme	0	+10.000	0	10.000	0	10.000	0
9	Izdaci za tekuće održavanje	50.000	0	0	50.000	42.454	7.546	85
10	Izdaci za osiguranje	15.000	0	0	15.000	10.423	4.577	69
11	Ugovorene usluge	120.000	0	0	120.000	85.449	34.551	71
II.	Tekući grantovi	0	0	0	0	0	0	0
III.	Kapitalni izdaci	0	0	120.290 *	120.290	118.103	2.187	98
1	Nabava građevina	0	0	0	0	0	0	0
2	Nabava opreme	0	0	120.290	120.290	118.103	2.187	98
3	Nabava ostalih staln. sredstava	0	0	0	0	0	0	0
IV.	Programi posebne namjene	100.000	0	0	100.000	99.913	87	99
1.	Protuteroristički tim	70.000	0	0	70.000	69.913	87	99
2.	Organizirani kriminal	30.000	0	0	30.000	30.000	0	100
V.	SVEUKUPNO (I-IV)	2.399.400	0	120.290	2.519.690	2.234.518	285.172	89
VI.	Broj uposlenih	103	0	0	103	70	33	68

* planirana sredstva od naknadetemeljem osiguranja za otuđeno službeno vozilo (100.290 KM) i sredstva tekuće rezerve kao doplata na kupovinu novog vozila (20.000 KM).

Temelj izrade nacrta proračuna Ministarstva nije polazio od analiza i procjena potrebnih sredstava, predviđenih donacija, plana potrebnih kapitalnih sredstava, plana putovanja itd. Planiranje nije obuhvatilo dinamiku upošljavanja tokom godine. Plan je izrađen pod pretpostavkom potpune implementacije broja uposlenih do kraja godine.

Planirana organizacija za 2003. godinu nije ostvarena do kraja godine, a u međuvremenu je u 2004. godini proširena (imigracija, azil, Interpol). Također, nacrt proračuna nije razmatran i odobren od strane više rukovodne strukture u Ministarstvu. Komunikacija sa Ministarstvom financija i trezora u toku izrade nacrt proračuna i nakon dostavljanja prijedloga proračuna nije postojala.

Konačno, predloženi proračun Ministarstva u iznosu od 6.349.668 KM smanjen je od strane Ministarstva financija i trezora za 3.950.268 KM ili 38%. Ovako usvojeni proračun ne predstavlja objektivne potrebe Ministarstva. Također, Ministarstvo je izvršilo promjenu strukture proračuna u iznosu od 60.000 KM što je dijelom uzrokovano nerealnom procjenom rashoda.

Ministarstvo treba donijeti procedure izrade i usvajanja nacrt proračuna uzimajući u obzir analize i procjene potrebnih sredstava, preuzetih obveza, predviđenih donacija, plana potrebnih kapitalnih sredstava, plana putovanja itd. Time bi se osigurale realne procjene potrebnih sredstava što bi omogućilo i određene uštede javnog novca.

Ministarstvo nije utvrdilo procedure praćenja izvršenja proračuna i stvaranja obveza uvidom u raspoloživa sredstva u proračunu. Izvršenje proračuna može se pratiti putem sustava trezorskog poslovanja (Izvjeshće - Analiza raspoloživih sredstava). Međutim, sustav pruža podatke o operativnom proračunu tijekom godine, ali ne i podatke o raspoloživom proračunu do kraja godine. Zbog toga je važno da Ministarstvo osigura vlastitu kontrolu dinamike izvršenja proračuna na način da se stvaranje obveza izvršava uvidom u raspoloživa sredstva u proračunu. Također, izvješćivanje o izvršenom proračunu Ministarstvo nije vršilo tijekom godine kako je regulirano pravilima⁴.

Preporučamo da Ministarstvo usvoji procedure praćenja izvršenja proračuna, odobravanja obveza sukladno raspoloživim sredstvima u proračunu i izvješćivanje o izvršenom proračunu. Ovo je značajno u uvjetima kada proračun Ministarstva ne bude imao dovoljno prostora u raspolaganju sredstvima.

3.1.3. Rashodi

Revizija je pregledala rashode Ministarstva koji su izvršeni u 2004. godini i konstatirala manje nepravilnosti o kojima smo u putem memoranduma obavijestili rukovoditelja sektora za kadrovske, opće i materijalno-financijske poslove o potrebnim aktivnostima za njihovo otklanjanje.

3.1.4. Stalna sredstva

Ministarstvo nije u cijelosti postupilo po pravilima⁵ koja reguliraju popis sredstava i izvora sredstava. Povjerenstvo nije izvršilo popis obveza Ministarstva sa stanjem na dan 31.12.2004. godine. Povjerenstvo je popisalo na stanju motorno vozilo Audi A6 iako sredstvo ne postoji jer je otuđeno u 2004. godini. Na osnovu toga, stvarno stanje nije usklađeno sa poslovnim knjigama Ministarstva. Također, vozilo se i dalje vodi u poslovnim knjigama i obračunava pripadajuća amortizacija, umjesto da se isknjiži na temelju odgovarajuće dokumentacije.

Ovo može imati utjecaja na učinkovitu zaštitu sredstava koja su vlasništvo Ministarstva.

Preporučamo da Ministarstvo ubuduće ažurira i prilagodi popisne liste i da usuglasi stvarno stanje sa stanjem u poslovnim knjigama. Ministarstvo mora osigurati da popisna povjerenstva vrše stvarni, fizički popis koji predstavlja potvrdu stvarnog postojanja tih sredstava.

⁴ Zakon o izvršenju proračuna institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2004. godinu.

⁵ Naputak Ministarstva financija i trezora o popisu imovine i obveza proračunskih korisnika-institucija Bosne i Hercegovine na kraju proračunske godine.

3.1.5. Programi posebne namjene

Sredstva programa posebnih namjena bila su planirana bez odgovarajuće analize potreba i analitičkog pregleda potrebnih sredstava u većem iznosu i za više programa. Sredstva su korigirana od strane Ministarstva financija i trezora i konačno odobrena za dva programa (podrška Protuterorističkom timu i borbi protiv organiziranog kriminala) u ukupnom iznosu od 100.000 KM. Ministarstvo je tek nakon odobravanja sačinilo plan utroška ovih sredstava i to za nabavu opreme, iako putem redovnog proračuna sredstva za ove namjene nisu odobrena.

Sredstva su realizirana u iznosu od 99.913 KM, tj. gotovo u cijelosti koliko su i odobrena, i to za: nabavu vozila (79.958 KM), nabavu uredskog namještaja (4.095 KM), mobilnih telefona (3.494 KM), laptop računala i printera (6.360 KM), video rekordera i kamera (950 KM) i adaptaciju ureda (5.056 KM).

Preporučamo da Ministarstvo planira potrebne projekte sukladno stvarnim potrebama izvršavanja planiranih aktivnosti i potrebnim sredstvima za izvršavanje tih aktivnosti. Ovakav način povezivanja planiranih aktivnosti sa financijskim sredstvima značajan je i kao temelj pravilnog izvješćivanja o izvršenim aktivnostima i postignutim rezultatima projekta.

3.1.6. Informacijski sustav

Ministarstvo sigurnosti nema organiziran informacijski sustav kojim bi se postiglo učinkovitije izvršavanje poslova. S obzirom da je informacijski sustav u fazi uspostavljanja (formirana je radna skupina za kreiranje strategije informatizacije na razini institucija Bosne i Hercegovine), Ured za reviziju skreće pozornost rukovodstvu Ministarstva na određene nedostatke u informacijskom sustavu.

U Ministarstvu se koriste dvije neuvezane lokalne mreže i dva odvojena pružatelja usluga za konekciju na Internet što povećava troškove Interneta i slabi kontrolu nad sigurnosti podataka. Te dvije mreže nisu međusobno povezane i jedna od njih se nalazi u sastavu lokalne mreže drugog ministarstva što može negativno utjecati na sigurnost i konzistentnost korištenih podataka. U planu je njihovo međusobno uvezivanje, međutim zbog nelogičnog rasporeda ureda postoji mogućnost nepotrebnog izlaganja troškovima povezivanja između različitih katova.

Uočen je i problem loše komunikacije između Odjela za informatiku i Sektora za analitiku, jer kreirani planovi razvoja informacijskog sustava i ostali akti nisu dolazili do mjerodavnih osoba.

Preporučamo da rukovodstvo Ministarstva propiše procedure kretanja dokumentacije i rada službe protokola, koje će omogućiti nesmetan protok informacije kroz sve razine organizacije, kako se slični problemi ne bi dešavali u budućnosti.

Revizijom je utvrđeno kako ne postoji pravilnik o sigurnosti podataka i pravu pristupa podacima, kao ni procedure o korištenju informacijskog sustava.

Ministarstvo bi trebalo izvršiti klasifikaciju podataka na temelju koje bi se trebala definirati prava pristupa pojedinim informacijama u elektronskom obliku u vezi procedura korištenja informacijskog sustava. Također, potrebno je u što skorijem roku osigurati sve tehničke preduvjete za uspostavu organiziranog informacijskog sustava, a koje obuhvaćaju nabavu opreme i licenciranih softvera prema projektnom planu.



4. KORESPONDENCIJA SA KLIJENTOM

Ministarstvu je dana 06.05.2005. godine uručen Nacrt izvješća o izvršenoj reviziji za 2004. godinu na razmatranje i dostavljanje eventualnih komentara i primjedbi na nalaze revizije. Ministarstvo je u ostavljenom roku dostavilo odgovor u kome izražava zahvalnost za nalaze i preporuke revizije bez primjedbi na naše Izvješće o reviziji.

5. Sažetak

Tijekom vršenja svog mandata revizija je uočila određene slabosti sustava internih kontrola u dijelu koji se odnosi na nedostatak određenih kontrolnih funkcija i razgraničenja dužnosti, neadekvatnog planiranja prigodom donošenja nacrt proračuna, neutvrđenih procedura praćenja izvršenja proračuna i izvješćivanja o proračunu, nepoštivanje rokova predaje financijskih izvješća za 2004. godinu, nedostatke u postupcima u vezi planiranja i realizacije programa posebnih namjena, nedostatke prigodom popisa imovine i nepostojanje organiziranog informacijskog sustava. Također, Ministarstvo nije u cijelosti primjenjivalo pravila iz područja računovodstva u dijelu koji se odnosi na inventuru sredstava i izvora sredstava.

Unutarnje ustrojstvo Ministarstva nije u potpunosti implementirano tako da zbog nepopunjenosti određenih radnih mjesta Ministarstvo ne može učinkovito izvršavati sve predviđene funkcije i uspostaviti učinkovit sustav internih kontrola.

**ZAMJENIK GENERALNOG
REVIZORA**

Samir Mušović

GENERALNI REVIZOR

Milenko Šego

**ZAMJENIK GENERALNOG
REVIZORA**

Dragan Kulina