



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

Број :

ИЗВЈЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ
МИНИСТАРСТВА БЕЗБЈЕДНОСТИ БиХ
ЗА 2004. ГОДИНУ

Сарајево, јун 2005. године



САДРЖАЈ

I	МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА	3
II	РЕВИЗИОНИ ИЗВЈЕШТАЈ	4
1.	Увод	4
2.	Осврт на препоруке из претходног извјештаја	4
3.	Налази и препоруке	4
3.1.	Систем интерних контрола	4
3.1.1.	Управљање и руковођење	5
3.1.2.	Планирање и извршење буџета	6
3.1.3.	Расходи	7
3.1.4.	Стална средства	7
3.1.5.	Програми посебних намјена	8
3.1.6.	Информациони систем	8
4.	КОРЕСПОНДЕНЦИЈА	9
5.	Резиме	9



I МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА

- 1.1. Канцеларија за ревизију финансијског пословања институција Босне и Херцеговине извршила је ревизију финансијских извјештаја, и то: Биланса стања, Рачуна прихода и расхода, Искaza о капиталним издацима и Извјештаја о извршењу буџета на дан 31. децембра 2004. године у **Министарству безбједности Босне и Херцеговине** (у даљем тексту : Министарство). Ревизија је испитивала и сагласност са примјенљивим законима и функционисање система интерних контрола.
- 1.2. Руководство Министарства одговорно је за финансијске извјештаје, поступање у складу са законима и прописима и успостављање ефикасног система интерних контрола. Наша одговорност је да изразимо мишљење на основу ревизије коју смо извршили.
- 1.3. Законска основа ревизије садржана је у Закону о ревизији финансијског пословања институција Босне и Херцеговине. Ревизију смо обавили у складу са ревизионим стандардима Међународне организације врховних ревизионих институција – INTOSAI. Ови стандарди захтијевају да ревизију планирамо и извршимо на начин који нам омогућава да се у разумној мјери увјеримо да су финансијски извјештаји састављени у складу са важећом законском регулативом и примјенљивим рачуноводственим стандардима и да представљају тачан и истинит приказ пословања. Ревизија оцјењује и поузданост система интерних контрола којима се обезбјеђује поштивање закона и прописа, заштита имовине, поуздано извјештавање и ефикасно пословање.
- 1.4. Ревизија је на основу узорка испитивала значајне трансакције које поткрепљују износе у финансијским извјештајима, оцјену рачуноводствених начела приликом састављања финансијских извјештаја, оцјену значајних процјена које је извршило руководство приликом састављања финансијских извјештаја, усаглашеност са законима и прописима и оцјену система интерних контрола. Сматрамо да ревизија коју смо извршили пружа разумну основу за наше мишљење.

Канцеларија за ревизију изражава резерву на финансијске извјештаје Министарства за 2004. годину у вези позиција које се односе на следеће :

- **Недовољно поуздан систем интерних контрола у дијелу контролних активности у финансијском пословању, планирању нацрта буџета, праћења и извјештавања о извршењу буџета, пописа имовине и организације информационог система (тачка 3.1.);**

II РЕВИЗИОНИ ИЗВЈЕШТАЈ

1. Увод

Министарство у оквиру својих овлаштења извршава послове који су дефинисани Законом о министарствима Босне и Херцеговине. Конституисање Министарства извршено је 15.03.2003. године ступањем на снагу измијењеног Закона о министарствима, иако је функционално дјеловање почело именовањем руководства у јануару 2003. године. Током 2003. године Министарство је финансијско пословање и буџет извршавало у оквиру Министарства цивилних послова. По споразуму о преузимању средстава и обавеза са Министарством цивилних послова, Министарство од 2004. године послује самостално на основу посебно одобреног буџета. Министарство у свом саставу има двије управне организације, Државну граничну службу и Државну агенцију за истраге и заштиту.

2. Осврт на препоруке из претходног извјештаја

Извјештај о ревизији Министарства за 2003. годину није израђен као посебан, издвојени извјештај због тадашњег пословања Министарства у оквиру Министарства цивилних послова. Дијелови који се односе на Министарство налазе се у Извјештају Министарства цивилних послова. Налази и препоруке за Министарство биле су следеће:

- Средства за Антитерористички тим из програма посебних намјена била су утрошена за набавку капиталних средстава без сагласности Министарства финансија и трезора. Ова неправилност није се поновила у 2004. години.

3. Налази и препоруке

3.1. Систем интерних контрола

Ревизија је уочила одређене слабости система интерних контрола¹ у дијелу који се односи на:

- недостатак одређених контролних функција и разграничења дужности, првенствено у дијелу финансијског пословања;
- неадекватно планирање приликом доношења нацрта буџета за 2004. годину;
- непостојање процедура у вези праћења извршења буџета и извјештавања о буџету;
- непоштивање рокова приликом израде и предаје финансијских извјештаја за 2004. годину;
- недостатак у планирању средстава посебних намјена за 2004. годину;
- непоштивање правила из области рачуноводства у дијелу који се односи на инвентарисање средстава и извора средстава;
- недостатак организованог информационог система и кадрова задужених за ову област.

¹ Интерне контроле су јединствен процес који уводи организација као скуп поступака и мјера које обезбјеђују тачност и правилност евидентирања финансијских трансакција, њихову пуну усклађеност са законима и економично, ефикасно и ефективно трошење јавног новца.

3.1.1. Управљање и руковођење

Унутрашња организација Министарства није у потпуности имплементирана тако да због непопуњености одређених радних мјеста Министарство не може ефикасно да извршава све предвиђене функције и да успостави одговарајући систем интерних контрола. Према систематизацији послова у Министарству је планирано 188 запослених према организацији за 2004. годину, односно 103 запослена према организацији за 2003. годину. Тренутно послове извршава 70 запослених, што је 63% мање од плана. Значајан узрок непопуњености организационе структуре представља недостатак пословног простора. Недостатак запослених на одређеним функцијама има за последицу изостанак одређених контролних активности (разграничења дужности, надзора над финансијском документацијом итд.). Пословне процесе у финансијском сектору већином је извршавало једно лице, тако да су недостајали одређени контролни поступци у односу на хијерархијску линију надређености.

Према Закону о полицијским службеницима Босне и Херцеговине Министарство није у законском року до 23.09.2004. године донијело подзаконска акта која омогућавају примјену наведеног закона и омогућавају потпуно функционисање управних организација у саставу Министарства (Државне граничне службе и Државне агенције за истраге и заштиту). У међувремену, донесено је 14 подзаконских аката, а три подзаконска акта су још увијек у фази доношења.

Мишљења смо да Министарство треба предузети активности на попуњавању оптималног броја запослених и рјешавању проблема пословног простора, што би омогућило ефикасно обављање послова из надлежности Министарства. Такође, препоручујемо да Министарство донесе процедуре којима ће прецизирати одговарајуће контролне активности којима се уводи разграничење дужности и провјерава исправност и потпуност финансијске документације.

Препоручујемо да се појачају активности на доношењу подзаконских аката којима се омогућава функционисање управних организација у саставу Министарства.

Министарство је израдило Програм рада и Извјештај о раду за 2004. годину. Програм рада достављен је је Савјету министара који га је и усвојио без претходно прибављеног мишљења Министарства финансија и трезора о финансијским аспектима програма рада². Ово сматрамо значајних са становишта обезбјеђења средстава за тачно планиране активности. Поред тога, финансијски извјештаји Министарства нису предати у року у складу са инструкцијама Министарства финансија и трезора (предати 7 дана након прописаног рока).

Министарство је сагласно прописима³, годишње извјештаје подносило одвојено, посебно финансијски извјештај који се предаје Министарству финансија и трезора, а посебно Извјештај о раду који се подноси Савјету министара. Овај проблем уочен је код свих институција Босне и Херцеговине. Према нашем мишљењу, овакав начин извјештавања не даје потпуну информацију о пословању Министарства с обзиром да пословне активности нису повезане са утрошеним средствима.

Препоручујемо да Министарство Програм рада подноси на усвајање заједно са финансијским планом како би пословне активности Министарства биле повезане са потребним средствима за њихову реализацију. Такође, мишљења смо да треба да се измијени методологија извјештавања те да се сачињавају јединствени годишњи извјештаји који ће садржавати извршене (и неизвршене) активности Министарства током године заједно са финансијским извјештајима о извршењу буџета и финансијској позицији Министарства.

² Одлука о начелима за утврђивање унутрашње организације управе.

³ Закон о извршењу буџета институција Босне и Херцеговине и међународних обавеза Босне и Херцеговине за 2004. годину и Закон о министарствима и другим органима управе Босне и Херцеговине.



Оваквим начином извјештавања Министарство би презентовало конкретне компаративне показатеље о извршеним активностима у односу на утрошена средства за реализацију тих активности. Напомињемо да реализација ових препорука превазилази овлашћења Министарства и да требају да буду остварене у сарадњи са Министарством финансија и трезора и Савјетом министара

3.1.2. Планирање и извршење буџета

Одобрени буџет Министарства реализован је за текуће издатке, капиталне издатке и финансирање издатака за програме посебних намјена у укупном износу од **2.519.690 КМ**, што је мање од расположивог буџета за **285.172 КМ**, или што представља **89 %** остварења буџета. Преглед извршења буџета Министарства за 2004. годину приказујемо у наредној табели:

ПРЕГЛЕД ИЗВРШЕЊА БУЏЕТА ЗА 2004. ГОДИНУ

Табела бр. 1.

Износи у КМ

Ред. Бр.	Врста расхода	Буџет за 2004.год	Промена структуре Буџета За 2004.	Текуће Резерве Буџета За 2004.	Укупно одобрени Буџет (3+4+5)	Извршење буџета за 2004.	Одступање (6 – 7)	Индекс (7/6)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
I	Текући издаци	2.299.400	0	0	2.299.400	2.016.502	282.898	87
1	Плате запослених	1.338.000	- 60.000	0	1.278.000	1.135.069	142.931	89
2	Накнаде трошкова запослених	406.400	0	0	406.400	347.967	58.433	86
3	Путни трошкови	110.000	+50.000	0	160.000	157.888	2.112	99
4	Издаци за енергију	0	0	0	0	0	0	0
5	Издаци за комуналне услуге	150.000	0	0	150.000	127.480	22.520	85
6	Набавка материјала	60.000	0	0	60.000	59.979	21	99
7	Издаци за услуге превоза и горива	50.000	0	0	50.000	49.793	207	99
8	Унајмљивање имовине и опреме	0	+10.000	0	10.000	0	10.000	0
9	Издаци за текуће одржавање	50.000	0	0	50.000	42.454	7.546	85
10	Издаци за осигурање	15.000	0	0	15.000	10.423	4.577	69
11	Уговорене услуге	120.000	0	0	120.000	85.449	34.551	71
II	Текући грантови	0	0	0	0	0	0	0
III	Капитални издаци	0	0	120.290 *	120.290	118.103	2.187	98
1	Набавка грађевина	0	0	0	0	0	0	0
2	Набавка опреме	0	0	120.290	120.290	118.103	2.187	98
3	Набавка осталих сталн. средстава	0	0	0	0	0	0	0
IV	Програми посебне намјене	100.000	0	0	100.000	99.913	87	99
1.	Антитерористички тим	70.000	0	0	70.000	69.913	87	99
2.	Организовани криминал	30.000	0	0	30.000	30.000	0	100
V	СВЕУКУПНО I-IV)	2.399.400	0	120.290	2.519.690	2.234.518	285.172	89
VI	Број запослених	103	0	0	103	70	33	68

* планирана средства од накнаде по основу осигурања за отуђено службено возило (100.290 КМ) и средства текуће резерве као доплата на куповину новог возила (20.000 КМ).

Основ израде нацрта буџета Министарства није полазио од анализа и процјена потребних средстава, предвиђених донација, плана потребних капиталних средстава, плана путовања итд.

Планирање није обухватило динамику запошљавања током године. План је израђен под претпоставком потпуне имплементације броја запослених до краја године.

Планирана организација за 2003. годину није остварена до краја године, а у међувремену је у 2004. години проширена (имиграција, азил, Интерпол). Такође, нацрт буџета није разматран и одобрен од стране више руководне структуре у Министарству. Комуникација са Министарством финансија и трезора у току израде нацрта буџета и након достављања приједлога буџета није постојала.

Коначно, предложени буџет Министарства у износу од 6.349.668 КМ смањен је од стране Министарства финансија и трезора за 3.950.268 КМ или 38%. Овако усвојени буџет не представља објективне потребе Министарства. Такође, Министарство је извршило промјену структуре буџета у износу од 60.000 КМ што је дијелом узроковано нереалном проценом расхода.

Министарство треба да донесе процедуре израде и усвајања нацрта буџета узимајући у обзир анализе и процјене потребних средстава, преузетих обавеза, предвиђених донација, плана потребних капиталних средстава, плана путовања итд. Тиме би се обезбиједиле реалне процјене потребних средстава што би омогућило и одређене уштеде јавног новца.

Министарство није утврдило процедуре праћења извршења буџета и стварања обавеза увидом у расположива средства у буџету. Извршење буџета може да се прати путем система трезорског пословања (Извјештај - Анализа расположивих средстава). Међутим, систем пружа податке о оперативном буџету током године, али не и податке о расположивом буџету до краја године. Због тога је важно да Министарство обезбиједи властиту контролу динамике извршења буџета на начин да се стварање обавеза извршава увидом у расположива средства у буџету. Такође, извјештавање о извршеном буџету Министарство није вршило током године како је регулисано правилима⁴.

Препоручујемо да Министарство усвоји процедуре праћења извршења буџета, одобравања обавеза у складу са расположивим средствима у буџету и извјештавање о извршеном буџету. Ово је значајно у условима када буџет Министарства не буде имао довољно простора у располагању средствима.

3.1.3. Расходи

Ревизија је прегледала расходе Министарства који су извршени у 2004. години и констатовала мање неправилности о којима смо путем меморандума обавијестили руководиоца сектора за кадровске, опште и материјално-финансијске послове о потребним активностима за њихово отклањање.

3.1.4. Стална средства

Министарство није у потпуности поступило по правилима⁵ која регулишу попис средстава и извора средстава. Комисија није извршила попис обавеза Министарства са стањем на дан 31.12.2004. године. Комисија је пописала на стању моторно возило Ауди А6 иако средство не постоји јер је отуђено у 2004. години.

На основу тога, стварно стање није усклађено са пословним књигама Министарства. Такође, возило се и даље води у пословним књигама и обрачунава припадајућа амортизација, умјесто да се искњижи на основу одговарајуће документације.

⁴ Закон о извршењу буџета институција Босне и Херцеговине и међународних обавеза Босне и Херцеговине за 2004. годину.

⁵ Упутство Министарства финансија и трезора о попису имовине и обавеза буџетских корисника-институција Босне и Херцеговине на крају буџетске године.

Ово може да има утицаја на ефикасну заштиту средстава која су власништво Министарства.

Препоручујемо да Министарство убудуће ажурира и прилагоди пописне листе и да усагласи стварно стање са стањем у пословним књигама. Министарство мора да обезбиди да пописне комисије врше стварни, физички попис који представља потврду стварног постојања тих средстава.

3.1.5. Програми посебне намјене

Средства програма посебних намјена била су планирана без одговарајуће анализе потреба и аналитичког прегледа потребних средстава у већем износу и за више програма. Средства су коригована од стране Министарства финансија и трезора и коначно одобрена за два програма (подршка Антитерористичком тиму и борби против организованог криминала) у укупном износу од 100.000 КМ. Министарство је тек након одобравања сачинило план утрошка ових средстава и то за набавку опреме, иако путем редовног буџета средства за ове намјене нису одобрена.

Средства су реализована у износу од 99.913 КМ, тј. готово у потпуности колико су и одобрена, и то за: набавку возила (79.958 КМ), набавку канцеларијског намјештаја (4.095 КМ), мобилних телефона (3.494 КМ), лаптоп рачунара и принтера (6.360 КМ), видео рекордера и камера (950 КМ) и адаптацију канцеларије (5.056 КМ).

Препоручујемо да Министарство планира потребне пројекте у складу са стварним потребама извршавања планираних активности и потребним средствима за извршавање тих активности. Овакав начин повезивања планираних активности са финансијским средствима значајан је и као основа правилног извјештавања о извршеним активностима и постигнутим резултатима пројекта.

3.1.6. Информациони систем

Министарство безбједности нема организован информациони систем којим би се постигло ефикасније обављање послова. С обзиром да је информациони систем у фази успостављања (формирана је радна група за креирање стратегије информатизације на нивоу институција Босне и Херцеговине), Канцеларија за ревизију скреће пажњу руководству Министарства на одређене недостатке у информационом систему.

У Министарству се користе двије неуезане локалне мреже и два одвојена пружалаца услуга за конекцију на Интернет што повећава трошкове Интернета и слаби контролу над безбједности података. Те двије мреже нису међусобно повезане и једна од њих се налази у саставу локалне мреже другог министарства што може негативно да утиче на безбједност и конзистентност коришћених података. У плану је њихово међусобно увезивање, међутим због нелогичног распореда канцеларија постоји могућност непотребног излагања трошковима повезивања између различитих спратова.

Уочен је и проблем лоше комуникације између Одјељења за информатику и Сектора за аналитику, јер креирани планови развоја информационог система и остали акти нису долазили до надлежних лица.

Препоручујемо да руководство Министарства пропише процедуре кретања документације и рада службе протокола, које ће омогућити несметан проток информације кроз све нивое организације, како се слични проблеми не би дешавали у будућности.



Ревизијом је утврђено да не постоји правилник о безбједности података и праву приступа подацима, као ни процедуре о кориштењу информационог система.

Министарство би требало да изврши класификацију података на основу које би требала да се дефинишу права приступа појединим информацијама у електронском облику у вези процедура кориштења информационог система. Такође, потребно је да се у што скоријем року обезбиједе сви технички предуслови за успоставу организованог информационог система, а које обухватају набавку опреме и лиценцираних софтвера према пројектном плану.

4. КОРЕСПОНДЕНЦИЈА СА КЛИЈЕНТОМ

Министарству је дана 06.05.2005. године уручен Нацрт извјештаја о извршеној ревизији за 2004. годину на разматрање и достављање евентуалних коментара и примједби на налазе ревизије. Министарство је у остављеном року доставило одговор у коме изражава захвалност на налазе и препоруке ревизије без примједби на наш Извјештај о ревизији.

5. Резиме

Током обављања свог мандата ревизија је уочила одређене слабости система интерних контрола у дијелу који се односи на недостатак одређених контролних функција и разграничења дужности, неадекватног планирања приликом доношења нацрта буџета, неутврђених процедура праћења извршења буџета и извјештавања о буџету, непоштивање рокова предаје финансијских извјештаја за 2004. годину, недостатке у поступцима у вези планирања и реализације програма посебних намјена, недостатке приликом пописа имовине и непостојање организованог информационог система. Такође, Министарство није у потпуности примјењивало правила из области рачуноводства у дијелу који се односи на инвентарисање средстава и извора средстава. Унутрашња организација Министарства није у потпуности имплементирана тако да због непопуњености одређених радних мјеста Министарство не може ефикасно да извршава све предвиђене функције и да успостави ефикасан систем интерних контрола.

**ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ
РЕВИЗОРА**

Самир Мушовић

ГЕНЕРАЛНИ РЕВИЗОР

Миленко Шего

**ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ
РЕВИЗОРА**

Драган Кулина