



Broj :

IZVJEŠTAJ O REVIZIJI
MINISTARSTVA SIGURNOSTI BiH
ZA 2005. GODINU

Sarajevo, mart 2006. godine



SADRŽAJ

I	MIŠLJENJE REVIZORA	3
II	REVIZIONI IZVJEŠTAJ	4
1.	Uvod	4
2.	Osvrt na preporuke iz prethodnog izvještaja	4
3.	Nalazi i preporuke	5
3.1.	Sistem internih kontrola	5
3.2.	Finansijski izvještaji	9
3.3.	Budžet	11
3.4.	Izvršenje budžeta	11
3.5.	Nabavke	12
3.6.	Programi posebnih namjena	13
4.	Korespondencija	14
5.	Rezime	15

PRILOG

Tabela izvršenja budžeta za period 01.01.2005. do 31.12.2005. godine

I MIŠLJENJE REVIZORA

- 1.1. Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu : Ured za reviziju) izvršio je reviziju finansijskih izvještaja **Ministarstva sigurnosti Bosne i Hercegovine** (u daljem tekstu : Ministarstvo) za 2005. godinu.
- 1.2. Rukovodstvo Ministarstva odgovorno je za finansijske izvještaje, za postupanje u skladu sa zakonima i propisima i uspostavljanje efikasnog sistema internih kontrola. Naša odgovornost je da izrazimo mišljenje na osnovu revizije koju smo izvršili.
- 1.3. Zakonski osnov revizije sadržan je u Zakonu o reviziji institucija Bosne i Hercegovine ('Službeni glasnik BiH', broj: 12/06). Reviziju smo obavili u skladu sa revizijskim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizionih institucija – INTOSAI ('Službeni glasnik BiH', broj: 15/01). Ovi standardi zahtijevaju da reviziju planiramo i izvršimo na način koji nam omogućava da se u razumnoj mjeri uvjerimo da li su finansijski izvještaji sastavljeni u skladu sa važećom zakonskom regulativom i primjenljivim računovodstvenim standardima i da li predstavljaju tačan i istinit prikaz poslovanja. Revizija ocjenjuje i pouzdanost sistema internih kontrola kojima se obezbjeđuje poštivanje zakona i propisa, zaštita imovine, pouzdano izvještavanje i efikasno poslovanje.
- 1.4. Revizija je na osnovu uzoraka ispitivala značajne transakcije koje potkrepljuju iznose u finansijskim izvještajima, ocjenu računovodstvenih načela prilikom sastavljanja finansijskih izvještaja, ocjenu značajnih procjena izvršenih od strane rukovodstva prilikom sastavljanja finansijskih izvještaja, usaglašenost sa zakonima i propisima i ocjenu sistema internih kontrola.

Smatramo da revizija koju smo izvršili pruža razumnu osnovu za naše mišljenje.

Finansijski izvještaji Ministarstva za 2005. godinu prikazuju tačan i istinit pregled rashoda, neizmirenih obaveza, stalnih sredstava, kapitalnih ulaganja i izvršenja budžeta na dan 31.12.2005. godine, osim za efekte koji na finansijske izvještaje imaju sljedeće stavke:

- Finansijski izvještaji su nepotpuni i po tom osnovu nedovoljno pouzdani za izvještavanje eksternih korisnika (tačka 3.2.);
- Budžet nije urađen kvalitetno sa realno utvrđenim resursima potrebnim za izvršenje jasno definiranih ciljeva i zadataka poslovanja (tačka 3.3.);
- Izvršene nabavke i inventura imovine nisu u potpunosti usaglašeni sa pravilima koji regulišu ove oblasti (tačka 3.5.)
- Ostvareni rashodi iz budžeta iz Programa posebnih namjena nisu u svim aspektima izražavali ekonomičnost poslovanja (tačka 3.6.);

II REVIZIONI IZVJEŠTAJ

1. Uvod

Ministarstvo u okviru svojih ovlaštenja radi saglasno Zakonu o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine i Zakonu o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine. Ministarstvo je konstituisano stupanjem na snagu Zakona o ministarstvima 15.03.2003. godine i u okviru toga nadležno je za:

- zaštitu međunarodnih granica, unutrašnjih graničnih prelaza i regulisanje prometa na graničnim prelazima BiH;
- sprečavanje i otkrivanje učinilaca krivičnih djela terorizma, trgovine drogom, krivotvorenja domaće i strane valute i trgovine ljudima i drugih krivičnih djela sa međunarodnim ili međuentitetskim elementom;
- međunarodnu saradnju u svim oblastima iz nadležnosti ministarstva;
- zaštitu lica i objekata;
- prikupljanje i korištenje podataka od značaja za bezbjednost BiH;
- organizaciju i usaglašavanje aktivnosti entitetskih ministarstava unutrašnjih poslova i Distrikta Brčko BiH u ostvarivanju bezbjednosnih zadataka u interesu BiH;
- provođenje međunarodnih obaveza i saradnju u provođenju civilne zaštite, koordinacija djelovanja entitetskih službi civilne zaštite u BiH i usklađivanje njihovih planova za slučaj prirodne ili druge nesreće koje zahvataju teritoriju BiH i donošenje programa i planova zaštite i spašavanja;
- provodi politiku useljavanja i azila BiH i uređuje procedure vezano za kretanje i boravak stranaca u BiH.

U sastavu Ministarstva kao upravne organizacije su Državna granična služba BiH i Agencija za informacije i zaštitu BiH čija se prava i dužnosti uređuju posebnim zakonima, te Ured za saradnju sa INTERPOL-om kao samostalna služba čija se prava i dužnosti uređuju posebnim propisima.

2. Osvrt na preporuke iz prethodnog izvještaja

Ured za reviziju izvršio je reviziju poslovanja Ministarstva za 2004. godinu i prethodnu reviziju za 2005. godinu o čemu je sastavljen Izvještaj o reviziji za 2004. godinu i upućeno Pismo rukovodstvu za 2005. godinu. Osvrtom na preporuke revizije koje su bile sadržane u ova dva dokumenta konstatirali smo da je Ministarstvo preduzelo određene aktivnosti na otklanjanju nedostataka, da su određene aktivnosti u vezi primjene preporuka u toku, te da određene preporuke nisu još uvijek realizirane. Navodimo pregled preporuka revizije i status njihovog rješavanja:

Realizirane preporuke:

- Izvršeno je evidentiranje donacije u poslovne knjige Ministarstva koja se odnosi na opremu projekta 'AFIS' namijenjenog za automatsko identifikovanje otisaka prstiju (preporuka iz pisma rukovodstvu za 2005. godinu),
- Obračun pripadajućih poreza na naknade zaposlenih za rezidente Federacije BiH Ministarstvo vrši prema poreskim propisima entiteta (preporuka iz Memoranduma uz Izvještaj o reviziji za 2004. godinu).

Aktivnosti koje su u toku:

- Stvorene su pretpostavke za praćenje izvršenja budžeta uvidom u raspoloživa sredstva u budžetu zapošljavanjem stručnog savjetnika za budžet sredinom 2005. godine (preporuka iz pisma rukovodstvu za 2005. godinu),
- Proces izbora najpovoljnijih ponuđača nije bio okončan u 2005. godini, a završne aktivnosti obavljene su početkom 2006. godine (preporuka iz pisma rukovodstvu za 2005. godinu),

Preporuke koje nisu realizirane:

- Popunjavanje optimalnog broja zaposlenih nije još uvijek riješeno. Ovaj problem nedostajućeg kadra ističemo zbog nemogućnosti efikasnog obavljanja poslovanja i nedostatka nadzora nad finansijskom dokumentacijom (preporuka iz Izvještaja o reviziji za 2004. godinu),
- Program rada Ministarstva nije povezan sa Izvještajem o radu Ministarstva, čime ne mogu da se uporede planirane i realizirane poslovne aktivnosti Ministarstva (preporuka iz Izvještaja o reviziji za 2004. godinu),
- Program rada Ministarstva nije povezan sa Finansijskim planom, a Izvještaj o radu nije povezan sa Finansijskim izvještajem. Ovakvim načinom planiranja i izvještavanja o poslovanju Ministarstva nisu pruženi konkretni komparativni pokazatelji o planiranim i realiziranim ciljevima poslovanja i utrošenim sredstvima za realizaciju navedenih ciljeva (preporuka iz Izvještaja o reviziji za 2004. godinu),
- Planiranje sredstava za programe posebnih namjena nije vršeno u skladu sa planiranim aktivnostima u 2005. godini (preporuka iz Izvještaja o reviziji za 2004. godinu),
- Više obračunati porezi i doprinosi na plate u Federaciji BiH u iznosu 10.182 KM nisu vraćeni u budžet iako su upućeni zahtjevi za povrat (preporuka iz Memoranduma uz Izvještaj o reviziji za 2004. godinu),

3. Nalazi i preporuke**3.1. Sistem internih kontrola ¹**

Revizija je izvršila ispitivanje sistema internih kontrola, administrativnih i računovodstvenih procedura i kvaliteta finansijskog upravljanja u Ministarstvu. Cilj ovih ispitivanja je bio da se uvjerimo u kojoj mjeri su pouzdani podaci na kojima se baziraju finansijski izvještaji i da li je finansijsko upravljanje u skladu sa postojećim propisima.

Ministarstvo finansija i trezora dostavilo je svim korisnicima budžeta 'Praktični vodič za efikasnu internu kontrolu u institucijama Bosne i Hercegovine' koji sadržava smjernice u vezi izrade Pravilnika o internim kontrolama.

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



Vodič je u okviru Akcionog plana usvojio Vijeće ministara i bazira se na, u svijetu široko prihvaćenom modelu sistema internih kontrola od pet komponenti:

- kontrolnog okruženja,
- procjene rizika,
- kontrolnih aktivnosti,
- informacija i komunikacija,
- monitoringa

Ministarstvo nije do sada preduzelo aktivnosti na izradi Pravilnika o internim kontrolama koji omogućava primjenu ovakvog modela internih kontrola. Najveća odgovornost za uspostavljanje sistema internih kontrola vezana je za rukovodstvo Ministarstva. Istovremeno, uvođenjem sistema internih kontrola zasnovanog na modelu od pet komponenti najviše će koristiti rukovodstvu, jer će takav sistem obezbijediti (u razumnoj mjeri) zaštitu poslovanja od eventualnih prevara, grešaka ili zloupotreba. Naša zapažanja u Ministarstvu u vezi ove problematike predstavimo po pojedinim komponentama sistema internih kontrola.

▪ Kontrolno okruženje

Kontrolno okruženje je osnov cjelokupnog sistema interne kontrole. Ono osigurava disciplinu i organizaciju kao i klimu koja utiče na opći kvalitet interne kontrole.

Ministarstvo već posjeduje pojedine elemente kontrolnog okruženja, npr. kodekse ponašanja, definirane sukobe interesa itd. Uobičajena je i praksa redovnog održavanje sastanaka (kolegijuma Ministarstva) putem kojih se preduzimaju odgovarajuće poslovne aktivnosti. Međutim, potrebna su daleko veća unapređenja kontrolnog okruženja koji čini osnovu bez koje ne mogu da se izgrade ostale komponente internih kontrola. Najvažniji dio kontrolnog okruženja koji nedostaje u Ministarstvu je preduzimanje odgovarajućih mjera kojima će standardi ponašanja i pozitivan stav prema internim kontrolama biti prihvaćeni, prvenstveno od strane rukovodstva, a zatim i prenijeti na cijelu organizaciju. Kontrolno okruženje podrazumijeva i obavezu rukovodstva u vezi preuzimanja aktivnog interesa u planiranju, nadziranju i izvještavanju o postignutim rezultatima i razvijanju prakse upravljanja ljudskim resursima (provjere znanja, obuka osoblja, unapređenja itd.)

Organizaciona struktura kao jedan od elemenata kontrolnog okruženja je veoma važna. Funkcionalna organizaciona struktura povećava efikasnost upotrebe resursa, eliminiše dupliranje aktivnosti i definiše odgovarajuće linije odgovornosti. Organizaciona struktura Ministarstva je usvojena, ali ona nije u potpunosti popunjena i konačna zbog planiranja uvijek dodatnih aktivnosti koji su po novoj organizacionoj strukturi definirani u decembru 2005. godine (civilna zaštita, telekomunikacioni sistemi, zaštita tajnih podataka, zaštita javnog reda i mira, zaštita granica itd.) Uočili smo da organizaciona struktura nije u potpunosti popunjena odgovarajućim radnim mjestima (nedostaje 87 zaposlenih u Ministarstvu i 18 u Uredu za saradnju sa INTERPOL-om). Ne ulazeći u funkcionalnost organizacione strukture Ministarstva, mišljenja smo da organizaciona struktura nije dovoljno jasna kada su u pitanju precizne odgovornosti i granice ovlaštenja što podrazumijeva jasne uloge svakog zaposlenog unutar organizacije. Uočili smo u mnogo slučajeva da u Ministarstvu nedostaje adekvatna kontrola finansijskih transakcija (npr. prilikom kontrole finansijskih izvještaja, inventure imovine, nabavki i prijema opreme, evidentiranja donacija itd.), što je nedostatak definiranja odgovornosti ili prenosa ovlaštenja za kontrolu. Ministarstvo ističe da ovakve kontrole treba da vrši šef odsjeka za finansijsko-materijalno poslovanje koji već duže nedostaje u Ministarstvu.

Naša namjera nije da sugerišemo zapošljavanje nedostajućeg kadra, ali smo mišljenja da u okviru postojećeg kadra mogu da se zadovolje principi nadzora i kontrole nad finansijskim transakcijama definiranjem jasnih odgovornosti i davanjem ovlaštenja

Preporuka

Preporučujemo da rukovodstvo Ministarstva prenese pozitivan stav prema sistemu internih kontrola na cijelu organizaciju i da preduzme aktivnosti na izradi Pravilnika o internim kontrolama zasnovanih na modelu od pet komponenti.

▪ Procjena rizika

Procjena rizika s kojim se susreće Ministarstvo u ostvarivanju svojih ciljeva pruža osnovu za izradu pravih odgovora na utvrđene rizike.

Ministarstvo nije uspostavilo jasne i nepromijenjene ciljeve poslovanja prema područjima i aktivnostima svoga poslovanja, tako da nisu utvrđeni rizici u odnosu na pojedine poslovne procese. Prema tome, Ministarstvo nije u mogućnosti da vrši vrednovanje rizika sa stanovišta značajnosti procjene pojave rizika, procjenjivanja tolerancije na pojedine rizike i određivanje strategije za postupanje sa rizicima. Ovaj dio procjene rizika je ključni za preduzimanje protivmjera za sprečavanje rizika koji je sadržan u kontrolnim aktivnostima.

Preporuka

Ministarstvo treba da procijeni rizike poslovanja prema pojedinim poslovnim procesima koji se odnose na finansijski aspekt poslovanja. Npr., procjena rizika može da se utvrdi za određene aktivnosti u finansijskom poslovanju, kao što su: izrada budžeta, praćenje izvršenja budžeta, nabavke, unos podataka u glavnu knjigu, korištenje službenih vozila, finansijsko izvještavanje, posebni programi, inventure imovine, prihodi od taksi i sl.

Takođe, poslovni procesi i procjena rizika mogu da se utvrde i za aktivnosti vezano za opće nadležnosti Ministarstva (međunarodna saradnja, strateška analiza, imigracije, azil, civilna zaštita, inspektorat, informacioni sistemi sl.).

▪ Kontrolne aktivnosti

Kada su već određeni rizici poslovanja u odnosu na ciljeve, glavna strategija za ublažavanje rizika provodi se kroz kontrolne aktivnosti. Pod kontrolnim aktivnostima podrazumijevaju se: podjela dužnosti, davanje odobrenja i ovlaštenja, kontrola transakcija, kontrola pristupa resursima i evidenciji, usklađivanje, nadzor itd. Kontrolne aktivnosti propisane su u obliku procedura, pravila, uputa itd.

Stoga smo mi u našim ranijim izvještajima sugerisali da Ministarstvo donese određeni broj pravila, a pojedina pravila su bila propisana i od strane Ministarstva finansija i trezora (pravila o potrošnji, stvaranju obaveza, procedurama nabavki, procedurama unosa podataka u sistem za plaćanje itd). Ministarstvo je i pored otežavajuće činjenice da neki sistemski propisi nedostaju ili su nekonzistentni, donijelo veliki broj pravila i procedura i tako stvorilo minimalne predušlove za funkcionisanje bilo kakvog sistema internih kontrola.

Međutim, uočili smo da je ovako veliki broj pravila više napravljen radi formalnog zadovoljavanja eksternog okruženja (npr. Ministarstva finansija i trezora, Ureda za reviziju itd.), ali ne i suštinske potrebe samog Ministarstva kojim bi se osigurale efikasne poslovne operacije, pouzdano izvještavanje i usaglašenost poslovanja sa zakonima i pravilima. Veliki broj pravila, osim relativno kasnog usvajanja za posmatranu godinu (juli 2005. godine), često nisu primjenljiva u praksi (neprecizno definirane odgovornosti ili nedostatak kadrova koji treba da vrši kontrolu), ili nedostaju za pojedine procese poslovanja (unos u ISFU sistem, nabavke, prijem opreme, izvještavanje, programi posebne namjene itd).

Mišljenja smo da pojedina pravila kojima se regulišu ograničenja potrošnje (npr. reprezentacija, telefoni, službena vozila) ne bi trebalo da donese samo Ministarstvo, već bi trebala da budu donesena na nekom višem nivou (npr. Parlamentarna skupština), imajući u vidu da nije uobičajeno da odobrenja za trošenje javnog novca donose oni koji ta sredstva i koriste.

Preporuka

Ministarstvo treba da preispita postojeća pravila i donese nova u kojima trebaju da obuhvate sve elemente kontrolnih aktivnosti. Pravila trebaju da budu napravljena prema pojedinim poslovnim procesima u kojima su prethodno procijenjeni rizici poslovanja.

▪ Informacije i komunikacije

Uočili smo da Ministarstvo nije uspostavilo formalni sistem informacija i komunikacija koji uključuje kompjutersku tehnologiju i povremeno okupljanje osoblja radi informisanja. Umjesto toga postoje pojedini oblici neformalnog informisanja i komuniciranja koji ne garantuje da će svi biti blagovremeno informisani. Ovdje naročito podrazumijevamo upoznavanje zaposlenih sa pravilima kako bi oni jasno prepoznavali svoje uloge i odgovornosti.

Preporuka

Preporučujemo Ministarstvu da uvede redovan način informisanja i komunikacije sa zaposlenima, npr. putem kreiranja intraneta, redovnim sastancima sa svim osobljem, uvođenjem oglasne ploče i drugim oblicima komuniciranja.

▪ Monitoring

Monitoring podrazumijeva praćenje prethodnih komponenti sistema internih kontrola radi kontrole, izmjene (prilagođavanja) datim uslovima i stalnog unapređenja sistema. Nismo uočili da je izvršen monitoring postojećeg sistema internih kontrola koji je trenutno sadržan u pojedinim pravilima.

Preporuka

Potrebno je da se izvrše odgovarajuće analize i izmjene sistema internih kontrola i prilagođavanje sistema internih kontrola prema 'Vodiču za efikasnu internu kontrolu u institucijama Bosne i Hercegovine' koje je izradilo Ministarstvo finansija i trezora.

3.2. Finansijski izvještaji

Prema instrukcijama Ministarstva finansija i trezora Ministarstvo je izmijenilo način izvještavanja za 2005. godinu. Finansijski izvještaji sačinjeni su prema Pravilniku o finansijskom izvještavanju institucija Bosne i Hercegovine koji je donesen od strane Ministarstva finansija i trezora BiH, bez finansijskih izvještaja na propisanim obrascima za eksterne korisnike. Izvještaji sadrže propisane priloge, i to: Pregled rashoda iz budžeta po ekonomskim kategorijama samo za tekuće izdatke iz budžeta (prilog 2.), Posebni podaci o platama i broju zaposlenih (prilog 4.), Pregled dinamike zapošljavanja u 2005. godini (prilog 4/1.), Pregled neizmirenih obaveza (prilog 6.), Pregled stalnih sredstava sa stanjem 31.12.2005. godine (prilog 7.) i Pregled kapitalnih ulaganja po vrstama, projektima i opremi (prilog 7/1.). Izvještaji sadrže zabilješke uz finansijske izvještaje za 2005. godinu.

Iako ovi izvještaji u najvećoj mjeri zadovoljavaju formu izvještavanja prema Međunarodnim standardima finansijskog izvještavanja, oni nisu u potpunosti kompletni i po tom osnovu pouzdani. Ovo se ogleda u sljedećem:

- Preventivna kontrola kompletnosti i računske tačnosti finansijskih izvještaja nije obavljena u Ministarstvu. Pregled rashoda (prilog br. 2) popunjen je samo za tekuće izdatke iz budžeta, bez Programa posebnih namjena i kapitalnih ulaganja. Pregled stalnih sredstava (prilog br. 7) prethodno je bio pogrešno popunjen (neusaglašen sa Glavnom knjigom), a kasnije ispravljen u toku revizije. Godišnji izvještaj o izvršenju budžeta (prilog br. 8) nije sačinjen, mada postoje nedoumice u Pravilniku o finansijskom izvještavanju da li ovaj obrazac uopće sačinjava Ministarstvo kao budžetski korisnik;
- Finansijski izvještaji ne sadrže dio koji se odnosi na finansiranje Azilantskog centra iz donacije 'UNHCR-a' koja je realizirana u iznosu 224.338 KM;
- Pregled kapitalnih ulaganja (prilog br. 7/1) nije kompletan i ne sadrži sva ulaganja uključujući sredstva iz donacija. Naknadno je u toku revizije sačinjen kompletan pregled svih nabavki uključujući i primljene donacije u opremi;
- Finansijski izvještaji ne sadrže Bilans stanja koji predstavlja finansijski položaj Ministarstva (sredstva, obaveze, izvori) koji trebaju da budu u ravnoteži. Dijelom se ovi podaci mogu naći na različitim mjestima u izvještajima, ali podaci nedostaju u cjelini i na jednom mjestu (npr. o stanju novčanih sredstava-blagajni, potraživanjima, izvorima sredstava i ostalo);
- Finansijski izvještaji za programe posebnih namjena sačinjeni su na jednom posebnom obrascu (koji nije propisan Pravilnikom o finansijskom izvještavanju), umjesto na priložima koji su propisani za tekuće izdatke iz budžeta (prilog br. 2, prilog br. 6, prilog br. 7. i prilog br. 7/1). Ovo je dijelom i posljedica nedovoljno jasnih instrukcija u Pravilniku o finansijskom izvještavanju.
- Propisane Informacija o sistemu internih kontrola realiziranih tokom godine nisu izrađene;
- Korektivne radnje preduzete u cilju realizacije preporuka revizije nisu sadržane u izvještajima (mada su izrađene po našem ranijem zahtjevu).

Izmijenjeni način izvještavanja nije na odgovarajući način praćen uputstvima, smjernicama i instrukcijama Ministarstva finansija i trezora što je stvorilo nedoumice u vezi načina izvještavanja za eksterne korisnike izvještaja. Uočili smo sljedeće:

- Pravilnik o načinu izvještavanja predstavljen je na web stranici Ministarstva finansija i trezora i nije zvanično objavljen. Ovo je uzrokovalo nerazumijevanje kod budžetskih korisnika u vezi načina izvještavanja u odnosu na prethodnu godinu i pitanja da li je u tom slučaju ovakav način izvještavanja obavezujući i jedini. Ministarstvo finansija i trezora dostavilo je dodatnu instrukciju prema našim preporukama prije roka dostave finansijskih izvještaja koja nije u potpunosti poštovana od strane Ministarstva u vezi izrade izvještaja za eksterne korisnike;
- Prilikom predaje ovih izvještaja nije postojala kontrola u Ministarstvu finansija i trezora (izvještaji predati u kabinet ministra MFT-a) koja bi omogućila kontrolu kompletnost svih priloga koji su propisani Pravilnikom o finansijskom izvještavanju;
- Ministarstvo finansija i trezora nije posebnim propisom i u saradnji sa budžetskim korisnikom i eksternim korisnicima ovih izvještaja usaglasilo i regulisalo formu izvještaja, rok i način izvještavanja za eksterne korisnike kako je propisano navedenim pravilnikom;
- Nisu data precizna uputstva o izvještavanju za Programe posebnih namjena tj. koje priloge iz seta izvještaja treba za ove programe popuniti. Programi posebne namjene obično sadržavaju podatke o sredstvima, obavezama, izvorima sredstava i rashodima i trebaju da imaju isti tretman kao i ostala sredstva iz budžeta;

Preporuka

Ministarstvo treba da sačinjava finansijske izvještaje saglasno Pravilniku o finansijskom izvještavanju, a podaci u finansijskim izvještajima trebaju da budu usaglašeni sa Glavnom knjigom Ministarstva sa stanjem na dan 31. decembar tekuće godine. Sve eventualne nejasnoće ovlaštena lica iz Ministarstva moraju da razjasne u saradnji sa Ministarstvom finansija i trezora koje će se dodatno angažovati u vezi otklanjanja određenih nedostataka u izvještavanju u cilju pouzdanih izvještaja. Mišljenja smo da bi štampani obrasci i precizna uputstva za popunjavanje finansijskih izvještaja mogli da budu jedno od rješenja kojim bi se postigla standardizacija izvještavanja. Takođe, Ministarstvo mora da preduzme mjere kojima će obezbijediti kontrolu izrade finansijskih izvještaja koji trebaju da budu predstavljeni i ostalim eksternim korisnicima.

3.3. Budžet

Prilikom izrade nacrtu budžeta Ministarstvo je izradilo projekciju budžeta pod pretpostavkom pune implementacije broja zaposlenih od 188 radnih mjesta (uključujući Ured za saradnju sa INTERPOL-om). Predviđena dinamika zapošljavanja nije ostvarena, što je dijelom i posljedica neriješenog poslovnog prostora za smještaj zaposlenih, tako da je na kraju 2005. godine ostvareni broj zaposlenih iznosio 83 (105 manje od usvojene sistematizacije) ili što predstavlja 43% od planiranog zapošljavanja. Krajem 2005. godine Ministarstvo je proširilo organizacionu strukturu u vezi novih aktivnosti (informatički poslovi, zaštita tajnih podataka, zaštita granica itd), koja predviđa ukupno 238 zaposlenih, što i dalje otežava sistem planiranja i izrade budžeta. Sve navedeno upućuje na nedovoljno poznavanje ulaznih parametara prilikom planiranja, što je rezultiralo nerealnom projekcijom budžeta koja nije sačinjena u odnosu na planirane poslovne aktivnosti. Po tom osnovu stvorene su odgovarajuće rezerve sredstava u budžetu Ministarstva koje su omogućile usklađivanje potrošnje u odnosu na budžet putem preraspodjele sredstava. Tokom godine izvršene su tri preraspodjele sredstava budžeta koje su imale za cilj smanjenje tekućih izdataka budžeta, a povećanje sredstva za Programe posebnih namjena. Posljednja preraspodjela budžeta izvršena je 02.11.2005. godine po odobrenju Ministarstva finansija i trezora kojom je usklađena potrošnja na budžetskoj poziciji 'ugovorene usluge'.

Preporuka

Ministarstvo u procesu planiranja sredstava treba da polazi od procjene budućih ciljeva poslovanja i aktivnosti povezanih sa sredstvima. Također, Ministarstvo mora projekcije budžeta da zasniva na realnoj dinamici zapošljavanja, a ne punoj implementaciji zapošljavanja koja kasnije stvara rezerve budžeta i omogućava korištenje ovako stvorenog viška sredstava za druge potrebe. Mišljenja smo da ovakve promjene i usklađivanja budžeta bez javnog objavljivanja i usvajanja promjena od strane Parlamentarne skupštine ne pružaju racionalne okvire potrošnje.

3.4. Izvršenje budžeta

Ministarstvo nije utvrdilo odgovarajuća pravila kojima se bliže regulišu pojedini izdaci iz budžeta. Ovo je vezano za naše prethodne nalaze u vezi sistema internih kontrola koji nije u dovoljnoj mjeri izgrađen u Ministarstvu. Zapažanja koja smo uočili odnose se na sljedeće:

- Ministarstvo je odobrilo određeni iznos stimulacija zaposlenima (npr. u decembru 2005. godine 6 zaposlenih je primilo uvećanje plata za 30% i 40%). Ukupan neto iznos isplaćenih stimulacija iznosi 18.771 KM. Za pojedine stimulacije dobivena je saglasnost Agencije za državnu službu, dok su ostale isplaćene saglasno odluci Vijeća ministara. Isplata je obično vezana za dodatne poslove za koje nedostaje zaposlenih.

Preporuka

Bez namjere da osporavamo pravo na isplate stimulacija, skrećemo pažnju da ovo pitanje treba da se uredi pravilima kojima će se precizirati u kojim uslovima, za koje poslove i koliko uvećanje plata može da bude izvršeno. Potrebno je da se uvijek i dodatno obrazlože efekti poslovanja koji su po tom osnovu ostvareni u sektorima u kojima nedostaje zaposlenih, a stimulisani su postojeći kadrovi.

- Faktura za troškove telefona za decembar 2005. godine u iznosu 2.625 KM nije evidentirana u 2005. godini jer je primljena tek 02.03.2006. godine. Ovo je posljedica nedostatka kontrole u Ministarstvu s obzirom da je trebalo da reaguje na nedospjelost fakture ili da ukalkuliše troškove koji se odnose na obračunski period.

Preporuka

Preporučujemo da se pojačaju kontrole u vezi razgraničenja troškova koji trebaju da budu obuhvaćeni u odgovarajućem obračunskom periodu.

3.5. Nabavke

Ured za reviziju je uvažio činjenicu da je 2005. godina bila prva godina primjene novog Zakona o javnim nabavkama, kao i činjenicu da je javni sektor tokom 2005. godine bio uskraćen za podršku institucija čije je formiranje bilo predviđeno tim zakonom. Međutim, ispunjavajući svoj mandat ipak ističemo obavezu poštivanja normi Zakona o javnim nabavkama i u namjeri da doprinesemo boljem razumijevanju problematike nabavki, skrećemo pažnju na sljedeće nedostatke u procesima nabavki koje smo zabilježili tokom obavljanja prethodne i završne faze revizije:

- Ministarstvo je relativno kasno započelo procedure izbora najpovoljnijih ponuđača, tako da ugovori sa najpovoljnijim ponuđačima nisu bili zaključeni do kraja 2005. godine. Kao rezultat svega, Ministarstvo nije bilo u mogućnosti da poštuje odredbe Zakona o javnim nabavkama tokom 2005. godine što će biti moguće tek u 2006. godini;
- Ministarstvo nije donijelo interni pravilnik o javnim nabavkama kojim treba da reguliše pravila i postupke prikupljanja ponuda u konkurentskom i direktnom postupku nabavki, rokove izvršenja nabavki i njihovo poštivanje i kontrolu zaprimljenih količina u odnosu na ugovorene cijene;

Preporuka

Preporučujemo da se pojača sistem internih kontrola u postupcima nabavki na način da se daju ovlaštenja osobama koje će biti odgovorne za procedure nabavki

- Ministarstvo nije pravilno sačinilo inventurne liste po grupama osnovnih sredstava. Popisne liste ne sadrže vrijednosti osnovnih sredstava, a za pojedine stavke nisu upisane količine nađene po inventuri. Prilikom zaprimanja stalnih sredstava nisu sačinjeni zapisnici o kvantitativnom i kvalitativnom prijemu. Takođe, obaveze koje se odnose na Programe posebnih namjena nisu popisane.

Preporuka

Revizija je i ranije ukazivala na poštivanje pravila o inventuri čime se obezbjeđuje zaštita imovine. Skrećemo pažnju Ministarstvu da obezbijedi propisane postupke kojima inventura imovine treba da bude izvršena na osnovu pravila o inventarisanju.

- Odluke o prihvatanju donacija ne sadrže specifikacije donirane opreme i njihovu pojedinačnu vrijednost, što stvara poteškoće prilikom evidentiranja ovih sredstava u poslovne knjige i pravilne klasifikacije sredstava (oprema, inventar, alat itd). Takođe, zapisnici o preuzimanju doniranih sredstava nisu sačinjeni.

Preporuka

Preporučujemo Ministarstvu da prilikom prijema donacija koje su vezane za opremu izradi strukturu donirane opreme sa pojedinačno iskazanim vrijednostima svake donacije. Odluka o prihvatanju donacije treba da sadrži i komisijski zapisnik o preuzimanju donirane opreme i datum aktiviranja sredstava što omogućava tačan obračun amortizacije.

3.6. Programi posebne namjene

Planirana i realizirana sredstva namijenjena Programima posebnih namjena navedena su u prilogu u Tabeli br. 1. Revizija ponovo ističe nedostatke koji su vezani za planiranje i realizaciju ovih sredstava, što se odnosi na sljedeće:

- Revizija se često nije mogla uvjeriti u kriterijume formiranja određenih programa, s obzirom da su aktivnosti većine programa vezane za zakonom propisane nadležnosti Ministarstva;
- Planirana struktura programa posebnih namjena nije urađena. Plan rashoda sačinjava se tek nakon odobrenja budžeta koji se u većini odobri u manjem iznosu od predloženog. Na taj način često nije poznato koji planirani rashodi trebaju da se izvrše na teret pojedinačnog programa;
- Realizacija sredstava iz Programa posebnih namjena evidentira se u ISFU sistemu u jednom iznosu. Ovo onemogućava praćenje izvršenja budžeta u odnosu na pojedine kategorije rashoda što je posljedica neriješenog sistema evidentiranja u Glavnoj knjizi od strane Ministarstva finansija i trezora;
- Izvještavanje o utrošenim sredstvima i realiziranim aktivnostima iz pojedinačnih programa nije metodološki propisano i ne izvršava se;
- Odgovornost za korištenje sredstva iz budžeta namijenjenih Programima posebnih namjena nije definirana.

Navodimo naša zapažanja za pojedinačne Programe posebnih namjena koje smo uočili tokom revizije:

Udarni tim za sprečavanje trgovine ljudima

- Kriteriji za određivanje visine pojedinačnih naknada članovima udarne grupe nisu utvrđeni. Ukupno ostvarene naknade iznosile su 53.487 KM Ugovori sa iznosom naknade sastavljaju se naknadno, a visina naknade određuje se od slučaja do slučaja (navodno zavisi od izvještaja o izvršenom poslu);
- Planirana struktura izdataka za naknade članovima udarne grupe je prekoračena, iako ukupan budžet nije ostvaren više od planiranog.

Nacionalni koordinator protiv trgovine ljudima

- Kriteriji za određivanje visine pojedinačnih naknada članovima udarne grupe nisu utvrđeni. Ukupno ostvarene naknade iznosile su 48.890 KM. Ugovori sa iznosom naknade sastavljaju se naknadno, a visina naknade određuje se od slučaja do slučaja (navodno zavisi od izvještaja o izvršenom poslu);
- Planirana struktura izdataka za naknade članovima udarne grupe je prekoračena (uzimajući u obzir ukupne naknade evidentirane na naknadama za privremene poslove i naknadama po ugovoru o djelu, iako ukupan budžet nije ostvaren više od planiranog.

Preporuka

Preporučujemo Ministarstvu donošenje odgovarajućih pravila u vezi planiranja i realizacije Programa posebnih namjena, i to:

- da se definišu kriterijumi formiranja Programa posebnih namjena;
- da se definišu jasne obaveze i odgovornosti svih lica koji učestvuju u realizaciji budžeta namijenjenog programu,
- da se planirana struktura izdataka iz programa donosi u saglasnosti sa planom aktivnosti,
- da se propiše metodologija izvještavanja o utrošenim sredstvima pojedinačnih programa i realiziranim aktivnostima vezanih za program,
- da se utvrde kriterijumi za određivanje visine pojedinačnih naknada koji se izvršavaju na teret budžeta namijenjenog Programu posebnih namjena.

4. Korespondencija

Ministarstvu je uručen nacrt Izvještaja o izvršenoj reviziji za 2005. 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 izvještaju. Ovaj izvještaj predstavlja konačan izvještaj dostavljen klijentu bez korekcija u odnosu na nacrt Izvještaja o reviziji.



5. Rezime

Tokom obavljanja svog mandata revizija je konstatirala da Ministarstvo nije izradilo plan i program aktivnosti na uspostavljanju sistema internih kontrola koji podrazumijeva pregled trenutnog stanja interne kontrole, provođenje postupaka kojima će se izvršiti procjena rizika, predlaganje korektivnih aktivnosti za unapređenje interne kontrole, usvajanje detaljnog plana za implementaciju interne kontrole i Pravilnika o internim kontrolama, kao i praćenje efikasnosti sistema interne kontrole.

Revizija je uočila neadekvatno planiranje sredstava koje je kao posljedicu imalo preraspodjele budžeta i povećanje budžeta preraspodjelom na Programe posebnih namjena.

Takođe, konstatirali smo i određena odstupanja u izvršenju budžeta od propisane prakse kojom se ne poštuju u svim slučajevima principi ekonomičnosti potrošnje javnog novca i zaštite imovine.

**ZAMJENIK GENERALNOG
REVIZORA**

mr Dragan Kulina

GENERALNI REVIZOR

Milenko Šego