



Број :

ИЗВЈЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ

МИНИСТАРСТВА БЕЗБЈЕДНОСТИ БиХ ЗА 2005. ГОДИНУ

Сарајево, март 2006. 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	5
3.1.	Систем интерних контрола	5
3.2.	Финансијски извјештаји	9
3.3.	Буџет	11
3.4.	Извршење буџета	11
3.5.	Набавке	12
3.6.	Програми посебних намјена	13
4.	Кореспонденција	14
5.	Резиме	15

ПРИЛОГ

Табела извршења буџета за период 01.01.2005. до
31.12.2005. године



I МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА

- 1.1. Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине (у даљем тексту : Канцеларија за ревизију) извршила је ревизију финансијских извјештаја **Министарства безбједности Босне и Херцеговине** (у даљем тексту : Министарство) за 2005. годину.
- 1.2. Руководство Министарства одговорно је за финансијске извјештаје, за 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. Законски основ ревизије садржан је у Закону о ревизији институција Босне и Херцеговине ('Службени гласник БиХ', број: 12/06). Ревизију смо обавили у складу са ревизионим стандардима Међународне организације врховних ревизионих институција – INTOSAI ('Службени гласник БиХ', број: 15/01). Ови стандарди захтијевају да ревизију планирамо и извршимо на начин који нам омогућава да се у разумној мјери увјеримо да ли су финансијски извјештаји састављени у складу са важећом законском регулативом и примјенљивим рачуноводственим стандардима и да ли 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 извршених од стране руководства 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.

Финансијски извјештаји Министарства за 2005. годину приказују тачан и истинит преглед расхода, неизмирених обавеза, сталних средстава, капиталних улагања и извршења буџета на дан 31.12.2005. године, осим за ефекте који на финансијске извјештаје имају сљедеће ставке:

- Финансијски извјештаји су непотпуни и по том основу недовољно поуздани за извјештавање екстерних корисника (тачка 3.2.);
- Буџет није урађен квалитетно са реално утврђеним ресурсима потребним за извршење јасно дефинисаних циљева и задатака пословања (тачка 3.3.);
- Извршене набавке и инвентура имовине нису у потпуности усаглашени са правилима који регулишу ове области (тачка 3.5.)
- Остварени расходи из буџета из Програма посебних намјена нису у свим аспектима изражавали економичност пословања (тачка 3.6.);



II РЕВИЗИОНИ ИЗВЈЕШТАЈ

1. Увод

Министарство у оквиру својих овлаштења ради сагласно Закону о Савјету министара Босне и Херцеговине и Закону о министарствима и другим органима управе Босне и Херцеговине. Министарство је конституисано ступањем на снагу Закона о министарствима 15.03.2003. године и у оквиру тога надлежно је за:

- заштиту међународних граница, унутрашњих граничних прелаза и регулисање промета на граничним прелазима БиХ;
- спречавање и откривање учинилаца кривичних дјела тероризма, трговине дрогом, кривотворења домаће и стране валуте и трговине људима и других кривичних дјела са међународним или међуентитетским елементом;
- међународну сарадњу у свим областима из надлежности министарства;
- заштиту лица и објеката;
- прикупљање и кориштење података од значаја за безбједност БиХ;
- организацију и усаглашавање активности ентитетских министарстава унутрашњих послова и Дистрикта Брчко БиХ у остваривању безбједносних задатака у интересу БиХ;
- провођење међународних обавеза и сарадњу у провођењу цивилне заштите, координација дјеловања ентитетских служби цивилне заштите у БиХ и усклађивање њихових планова за случај природне или друге несреће које захватају територију БиХ и доношење програма и планова заштите и спашавања;
- проводи политику усељавања и азила БиХ и уређује процедуре везано за кретање и боравак странаца у БиХ.

У саставу Министарства као управне организације су Државна гранична служба БиХ и Агенција за информације и заштиту БиХ чија се права и дужности уређују посебним законима, те Канцеларија за сарадњу са INTERPOL-ом као самостална служба чија се права и дужности уређују посебним прописима.

2. Осврт на препоруке из претходног извјештаја

Канцеларија за ревизију извршила је ревизију пословања Министарства за 2004. годину и претходну ревизију за 2005. годину о чему је састављен Извјештај о ревизији за 2004. годину и упућено Писмо руководству за 2005. годину. Освртом на препоруке ревизије које су биле садржане у ова два документа констатовали смо да је Министарство предузело одређене активности на отклањању недостатака, да су одређене активности у вези примјене препорука у току, те да одређене препоруке нису још увијек реализоване. Наводимо преглед препорука ревизије и статус њиховог рјешавања:

Реализоване препоруке:

- Извршено је евидентирање донације у пословне књиге Министарства која се односи на опрему пројекта 'AFIS' намијењеног за аутоматско идентификовање отисака прстију (препука из писма руководству за 2005. годину),
- Обрачун припадајућих пореза на накнаде запослених за резиденте Федерације БиХ Министарство врши према пореским прописима ентитета (препука из Меморандума уз Извјештај о ревизији за 2004. годину).

Активности које су у току:

- Створене су претпоставке за праћење извршења буџета увидом у расположива средства у буџету запошљавањем стручног савјетника за буџет средином 2005. године (препорука из писма руководству за 2005. годину),
- Процес избора најповољнијих понуђача није био окончан у 2005. години, а завршне активности обављене су почетком 2006. године (препорука из писма руководству за 2005. годину),

Препоруке које нису реализоване:

- Попуњавање оптималног броја запослених није још увијек ријешено. Овај проблем недостајућег кадра истичемо због немогућности ефикасног обављања пословања и недостатка надзора над финансијском документацијом (препорука из Извјештаја о ревизији за 2004. годину),
- Програм рада Министарства није повезан са Извјештајем о раду Министарства, чиме не могу да се упореде планиране и реализоване пословне активности Министарства (препорука из Извјештаја о ревизији за 2004. годину),
- Програм рада Министарства није повезан са Финансијским планом, а Извјештај о раду није повезан са Финансијским извјештајем. Оваквим начином планирања и извјештавања о пословању Министарства нису пружени конкретни компаративни показатељи о планираним и реализованим циљевима пословања и утрошеним средствима за реализацију наведених циљева (препорука из Извјештаја о ревизији за 2004. годину),
- Планирање средстава за програме посебних намјена није вршено у складу са планираним активностима у 2005. години (препорука из Извјештаја о ревизији за 2004. годину),
- Више обрачунати порези и доприноси на плате у Федерацији БиХ у износу 10.182 КМ нису враћени у буџет иако су упућени захтјеви за поврат (препорука из Меморандума уз Извјештај о ревизији за 2004. годину),

3. Налази и препоруке**3.1. Систем интерних контрола¹**

Ревизија је извршила испитивање система интерних контрола, административних и рачуноводствених процедура и квалитета финансијског управљања у Министарству. Циљ ових испитивања је био да се увјеримо у којој мјери су поуздани подаци на којима се базирају финансијски извјештаји и да ли је финансијско управљање у складу са постојећим прописима.

Министарство финансија и трезора доставило је свим корисницима буџета 'Практични водич за ефикасну интерну контролу у институцијама Босне и Херцеговине' који садржава смјернице у вези израде Правилника о интерним контролама.

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

Водич је у оквиру Акционог плана усвојио Савјет министара и базира се на, у свијету широко прихваћеном моделу система интерних контрола од пет компоненти:

- контролног окружења,
- процјене ризика,
- контролних активности,
- информација и комуникација,
- мониторинга

Министарство није до сада предузело активности на изради Правилника о интерним контролама који омогућава примјену оваквог модела интерних контрола. Највећа одговорност за успостављање система интерних контрола везана је за руководство Министарства. Истовремено, увођењем система интерних контрола заснованог на моделу од пет компоненти највише ће користити руководству, јер ће такав систем обезбиједити (у разумној мјери) заштиту пословања од евентуалних превара, грешака или злоупотреба. Наша запажања у Министарству у вези ове проблематике представимо по појединим компонентама система интерних контрола.

▪ Контролно окружење

Контролно окружење је основ цјелокупног система интерне контроле. Оно осигурава дисциплину и организацију као и климу која утиче на општи квалитет интерне контроле.

Министарство већ посједује поједине елементе контролног окружења, нпр. кодекс понашања, дефинисане сукобе интереса итд. Уобичајена је и пракса редовног одржавање састанака (колегијума Министарства) путем којих се предузимају одговарајуће пословне активности. Међутим, потребна су далеко већа унапређења контролног окружења који чини основу без које не могу да се изграде остале компоненте интерних контрола. Најважнији дио контролног окружења који недостаје у Министарству је предузимање одговарајућих мјера којима ће стандарди понашања и позитиван став према интерним контролама бити прихваћени, првенствено од стране руководства, а затим и пренијети на цијелу организацију. Контролно окружење подразумијева и обавезу руководства у вези преузимања активног интереса у планирању, надзирању и извјештавању о постигнутим резултатима и развијању праксе управљања људским ресурсима (провјере знања, обука особља, унапређења итд.)

Организациона структура као један од елемената контролног окружења је веома важна. Функционална организациона структура повећава ефикасност употребе ресурса, елиминира дуплирање активности и дефинише одговарајуће линије одговорности. Организациона структура Министарства је усвојена, али она није у потпуности попуњена и коначна због планирања увијек додатних активности који су по новој организационој структури дефинисани у децембру 2005. године (цивилна заштита, телекомуникациони системи, заштита тајних података, заштита јавног реда и мира, заштита граница итд.) Уочили смо да организациона структура није у потпуности попуњена одговарајућим радним мјестима (недостаје 87 запослених у Министарству и 18 у Канцеларији за сарадњу са INTERPOL-ом). Не улазећи у функционалност организационе структуре Министарства, мишљења смо да организациона структура није довољно јасна када су у питању прецизне одговорности и границе овлаштења што подразумијева јасне улоге сваког запосленог унутар организације. Уочили смо у много случајева да у Министарству недостаје адекватна контрола финансијских трансакција (нпр. приликом контроле финансијских извјештаја, инвентуре имовине, набавки и пријема опреме, евидентирања донација итд.), што је недостатак дефинисања одговорности или преноса овлаштења за контролу. Министарство истиче да овакве контроле треба да врши шеф одсјека за финансијско-материјално пословање који већ дуже недостаје у Министарству.

Наша намјера није да сугеришемо запошљавање недостајућег кадра, али смо мишљења да у оквиру постојећег кадра могу да се задовоље принципи надзора и контроле над финансијским трансакцијама дефинисањем јасних одговорности и давањем овлаштења

Препорука

Препоручујемо да руководство Министарства пренесе позитиван став према систему интерних контрола на цијелу организацију и да предузме активности на изради Правилника о интерним контролама заснованих на моделу од пет компоненти.

▪ Процјена ризика

Процјена ризика с којим се сусреће Министарство у остваривању својих циљева пружа основу за израду правих одговора на утврђене ризике.

Министарство није успоставило јасне и непромијењене циљеве пословања према подручјима и активностима свога пословања, тако да нису утврђени ризици у односу на поједине пословне процесе. Према томе, Министарство није у могућности да врши вредновање ризика са становишта значајности процјене појаве ризика, процјењивања толеранције на поједине ризике и одређивање стратегије за поступање са ризицима. Овај дио процјене ризика је кључни за предузимање противмјера за спречавање ризика који је садржан у контролним активностима.

Препорука

Министарство треба да процијени ризике пословања према појединим пословним процесима који се односе на финансијски аспект пословања. Нпр., процјена ризика може да се утврди за одређене активности у финансијском пословању, као што су: израда буџета, праћење извршења буџета, набавке, унос података у главну књигу, кориштење службених возила, финансијско извјештавање, посебни програми, инвентуре имовине, приходи од такси и сл.

Такође, пословни процеси и процјена ризика могу да се утврде и за активности везано за опште надлежности Министарства (међународна сарадња, стратешка анализа, имиграције, азил, цивилна заштита, инспекторат, информациони системи сл.).

▪ Контролне активности

Када су већ одређени ризици пословања у односу на циљеве, главна стратегија за ублажавање ризика проводи се кроз контролне активности. Под контролним активностима подразумијевају се: подјела дужности, давање одобрења и овлаштења, контрола трансакција, контрола приступа ресурсима и евиденцији, усклађивање, надзор итд. Контролне активности прописане су у облику процедура, правила, упута итд.

Стога смо ми у нашим ранијим извјештајима сугерисали да Министарство донесе одређени број правила, а поједина правила су била прописана и од стране Министарства финансија и трезора (правила о потрошњи, стварању обавеза, процедурама набавки, процедурама уноса података у систем за плаћање итд). Министарство је и поред отежавајуће чињенице да неки системски прописи недостају или су неконзистентни, донијело велики број правила и процедура и тако створило минималне предуслове за функционисање било каквог система интерних контрола.

Међутим, уочили смо да је овако велики број правила више направљен ради формалног задовољавања екстерног окружења (нпр. Министарства финансија и трезора, Канцеларије за ревизију итд.), али не и суштинске потребе самог Министарства којим би се осигурале ефикасне пословне операције, поуздано извјештавање и усаглашеност пословања са законима и правилима. Велики број правила, осим релативно касног усвајања за посматрану годину (јули 2005. године), често нису примјенљива у пракси (непрецизно дефинисане одговорности или недостатак кадрова који треба да врши контролу), или недостају за поједине процесе пословања (унос у ИСФУ систем, набавке, пријем опреме, извјештавање, програми посебне намјене итд).

Мишљења смо да поједина правила којима се регулишу ограничења потрошње (нпр. репрезентација, телефони, службена возила) не би требало да донесе само Министарство, већ би требала да буду донесена на неком вишем нивоу (нпр. Парламентарна скупштина), имајући у виду да није уобичајено да одобрења за трошење јавног новца доносе они који та средства и користе.

Препорука

Министарство треба да преиспита постојећа правила и донесе нова у којима требају да обухвате све елементе контролних активности. Правила требају да буду направљена према појединим пословним процесима у којима су претходно процијењени ризици пословања.

▪ Информације и комуникације

Уочили смо да Министарство није успоставило формални систем информација и комуникација који укључује компјутерску технологију и повремено окупљање особља ради информисања. Умјесто тога постоје поједини облици неформалног информисања и комуницирања који не гарантује да ће сви бити благовремено информисани. Овдје нарочито подразумијевамо упознавање запослених са правилима како би они јасно препознавали своје улоге и одговорности.

Препорука

Препоручујемо Министарству да уведе редован начин информисања и комуникације са запосленима, нпр. путем креирања интранета, редовним састанцима са свим особљем, увођењем огласне плоче и другим облицима комуницирања.

▪ Мониторинг

Мониторинг подразумијева праћење претходних компоненти система интерних контрола ради контроле, измјене (прилагођавања) датим условима и сталног унапређења система. Нисмо уочили да је извршен мониторинг постојећег система интерних контрола који је тренутно садржан у појединим правилима.

Препорука

Потребно је да се изврше одговарајуће анализе и измјене система интерних контрола и прилагођавање система интерних контрола према 'Водичу за ефикасну интерну контролу у институцијама Босне и Херцеговине' које је израдило Министарство финансија и трезора.

3.2. Финансијски извјештаји

Према инструкцијама Министарства финансија и трезора Министарство је измијенило начин извјештавања за 2005. годину. Финансијски извјештаји сачињени су према Правилнику о финансијском извјештавању институција Босне и Херцеговине који је донесен од стране Министарства финансија и трезора БиХ, без финансијских извјештаја на прописаним обрасцима за екстерне кориснике. Извјештаји садрже прописане прилоге, и то: Преглед расхода из буџета по економским категоријама само за текуће издатке из буџета (прилог 2.), Посебни подаци о платама и броју запослених (прилог 4.), Преглед динамике запошљавања у 2005. години (прилог 4/1.), Преглед неизмирених обавеза (прилог 6.), Преглед сталних средстава са стањем 31.12.2005. године (прилог 7.) и Преглед капиталних улагања по врстама, пројектима и опреми (прилог 7/1.). Извјештаји садрже забиљешке уз финансијске извјештаје за 2005. годину.

Иако ови извјештаји у највећој мјери задовољавају форму извјештавања према Међународним стандардима финансијског извјештавања, они нису у потпуности комплетни и по том основу поуздани. Ово се огледа у сљедећем:

- Превентивна контрола комплетности и рачунске тачности финансијских извјештаја није обављена у Министарству. Преглед расхода (прилог бр. 2) попуњен је само за текуће издатке из буџета, без Програма посебних намјена и капиталних улагања. Преглед сталних средстава (прилог бр. 7) претходно је био погрешно попуњен (неусаглашен са Главном књигом), а касније исправљен у току ревизије. Годишњи извјештај о извршењу буџета (прилог бр. 8) није сачињен, мада постоје недоумице у Правилнику о финансијском извјештавању да ли овај образац уопште сачињава Министарство као буџетски корисник;
- Финансијски извјештаји не садрже дио који се односи на финансирање Азилантског центра из донације 'UNHCR-а' која је реализована у износу 224.338 КМ;
- Преглед капиталних улагања (прилог бр. 7/1) није комплетан и не садржи сва улагања укључујући средства из донација. Накнадно је у току ревизије сачињен комплетан преглед свих набавки укључујући и примљене донације у опреми;
- Финансијски извјештаји не садрже Биланс стања који представља финансијски положај Министарства (средства, обавезе, извори) који требају да буду у равнотежи. Дијелом се ови подаци могу наћи на различитим мјестима у извјештајима, али подаци недостају у цјелини и на једном мјесту (нпр. о стању новчаних средстава-благајни, потраживањима, изворима средстава и остало);
- Финансијски извјештаји за програме посебних намјена сачињени су на једном посебном обрасцу (који није прописан Правилником о финансијском извјештавању), умјесто на прилозима који су прописани за текуће издатке из буџета (прилог бр. 2, прилог бр. 6, прилог бр. 7. и прилог бр. 7/1). Ово је дијелом и посљедица недовољно јасних инструкција у Правилнику о финансијском извјештавању.
- Прописане Информација о систему интерних контрола реализованих током године нису израђене;
- Корективне радње предузете у циљу реализације препорука ревизије нису садржане у извјештајима (мада су израђене по нашем ранијем захтјеву).



Измјењени начин извјештавања није на одговарајући начин праћен упутствима, смјерницама и инструкцијама Министарства финансија и трезора што је створило недоумице у вези начина извјештавања за екстерне кориснике извјештаја. Уочили смо следеће:

- Правилник о начину извјештавања представљен је на web страници Министарства финансија и трезора и није званично објављен. Ово је узроковало неразумијевање код буџетских корисника у вези начина извјештавања у односу на претходну годину и питања да ли је у том случају овакав начин извјештавања обавезујући и једини. Министарство финансија и трезора доставило је додатну инструкцију према нашим препорукама прије рока доставе финансијских извјештаја која није у потпуности поштована од стране Министарства у вези израде извјештаја за екстерне кориснике;
- Приликом предаје ових извјештаја није постојала контрола у Министарству финансија и трезора (извјештаји предати у кабинет министра МФТ-а) која би омогућила контролу комплетност свих прилога који су прописани Правилником о финансијском извјештавању;
- Министарство финансија и трезора није посебним прописом и у сарадњи са буџетским корисником и екстерним корисницима ових извјештаја усагласило и регулисало форму извјештаја, рок и начин извјештавања за екстерне кориснике како је прописано наведеним правилником;
- Нису дата прецизна упутства о извјештавању за Програме посебних намјена тј. које прилоге из сета извјештаја треба за ове програме попунити. Програми посебне намјене обично садржавају податке о средствима, обавезама, изворима средстава и расходима и требају да имају исти третман као и остала средства из буџета;

Препорука

Министарство треба да сачињава финансијске извјештаје сагласно Правилнику о финансијском извјештавању, а подаци у финансијским извјештајима требају да буду усаглашени са Главном књигом Министарства са стањем на дан 31. децембар текуће године. Све евентуалне нејасноће овлаштена лица из Министарства морају да разјасне у сарадњи са Министарством финансија и трезора које ће се додатно ангажовати у вези отклањања одређених недостатака у извјештавању у циљу поузданих извјештаја. Мишљења смо да би штампани обрасци и прецизна упутства за попуњавање финансијских извјештаја могли да буду једно од рјешења којим би се постигла стандардизација извјештавања. Такође, Министарство мора да предузме мјере којима ће обезбиједити контролу израде финансијских извјештаја који требају да буду представљени и осталим екстерним корисницима.

3.3. Буџет

Приликом израде нацрта буџета Министарство је израдило пројекцију буџета под претпоставком пуне имплементације броја запослених од 188 радних мјеста (укључујући Канцеларију за сарадњу са INTERPOL-ом). Предвиђена динамика запошљавања није остварена, што је дијелом и посљедица неријешеног пословног простора за смјештај запослених, тако да је на крају 2005. године остварени број запослених износио 83 (105 мање од усвојене систематизације) или што представља 43% од планираног запошљавања. Крајем 2005. године Министарство је проширило организациону структуру у вези нових активности (информатички послови, заштита тајних података, заштита граница итд), која предвиђа укупно 238 запослених, што и даље отежава систем планирања и израде буџета. Све наведено упућује на недовољно познавање улазних параметара приликом планирања, што је резултирало нереалном пројекцијом буџета која није сачињена у односу на планиране пословне активности. По том основу створене су одговарајуће резерве средстава у буџету Министарства које су омогућиле усклађивање потрошње у односу на буџет путем прерасподјеле средстава. Током године извршене су три прерасподјеле средстава буџета које су имале за циљ смањење текућих издатака буџета, а повећање средства за Програме посебних намјена. Посљедња прерасподјела буџета извршена је 02.11.2005. године по одобрењу Министарства финансија и трезора којом је усклађена потрошња на буџетској позицији 'уговорене услуге'.

Препорука

Министарство у процесу планирања средстава треба да полази од процјене будућих циљева пословања и активности повезаних са средствима. Такођер, Министарство мора пројекције буџета да заснива на реалној динамици запошљавања, а не пуној имплементацији запошљавања која касније ствара резерве буџета и омогућава кориштење овако створеног вишка средстава за друге потребе. Мишљења смо да овакве промјене и усклађивања буџета без јавног објављивања и усвајања промјена од стране Парламентарне скупштине не пружају рационалне оквире потрошње.

3.4. Извршење буџета

Министарство није утврдило одговарајућа правила којима се ближе регулишу поједини издаци из буџета. Ово је везано за наше претходне налазе у вези система интерних контрола који није у довољној мјери изграђен у Министарству. Запажања која смо уочили односе се на следеће:

- Министарство је одобрило одређени износ стимулација запосленима (нпр. у децембру 2005. године 6 запослених је примило увећање плата за 30% и 40%). Укупан нето износ исплаћених стимулација износи 18.771 КМ. За поједине стимулације добивена је сагласност Агенције за државну службу, док су остале исплаћене сагласно одлуци Вијећа министара. Исплата је обично везана за додатне послове за које недостаје запослених.

Препорука

Без намјере да оспоравамо право на исплате стимулација, скрећемо пажњу да ово питање треба да се уреди правилима којима ће се прецизирати у којим условима, за које послове и колико увећање плата може да буде извршено. Потребно је да се увијек и додатно образложе ефекти пословања који су по том основу остварени у секторима у којима недостаје запослених, а стимулирани су постојећи кадрови.

- Фактура за трошкове телефона за децембар 2005. године у износу 2.625 КМ није евидентирана у 2005. години јер је примљена тек 02.03.2006. године. Ово је последица недостатка контрола у Министарству с обзиром да је требало да реагује на недоспјелост фактуре или да укалкулише трошкове који се односе на обрачунски период.

Препорука

Препоручујемо да се појачају контроле у вези разграничења трошкова који требају да буду обухваћени у одговарајућем обрачунском периоду.

3.5. Набавке

Канцеларија за ревизију је уважила чињеницу да је 2005. година била прва година примјене новог Закона о јавним набавкама, као и чињеницу да је јавни сектор током 2005. године био ускраћен за подршку институција чије је формирање било предвиђено тим законом. Међутим, испуњавајући свој мандат ипак истичемо обавезу поштивања норми Закона о јавним набавкама и у намјери да допринесемо бољем разумијевању проблематике набавки, скрећемо пажњу на сљедеће недостатке у процесима набавки које смо забиљежили током обављања претходне и завршне фазе ревизије:

- Министарство је релативно касно започело процедуре избора најповољнијих понуђача, тако да уговори са најповољнијим понуђачима нису били закључени до краја 2005. године. Као резултат свега, Министарство није било у могућности да поштује одредбе Закона о јавним набавкама током 2005. године што ће бити могуће тек у 2006. години;
- Министарство није донијело интерни правилник о јавним набавкама којим треба да регулише правила и поступке прикупљања понуда у конкурентском и директном поступку набавки, рокове извршења набавки и њихово поштивање и контролу запримљених количина у односу на уговорене цијене;

Препорука

Препоручујемо да се појача систем интерних контрола у поступцима набавки на начин да се дају овлаштења особама које ће бити одговорне за процедуре набавки

- Министарство није правилно сачинило инвентурне листе по групама основних средстава. Пописне листе не садрже вриједности основних средстава, а за поједине ставке нису уписане количине нађене по инвентури. Приликом запримања сталних средстава нису сачињени записници о квантитативном и квалитативном пријему. Такође, обавезе које се односе на Програме посебних намјена нису пописане.

Препорука

Ревизија је и раније указивала на поштивање правила о инвентури чиме се обезбјеђује заштита имовине. Скрећемо пажњу Министарству да обезбиједи прописане поступке којима инвентура имовине треба да буде извршена на основу правила о инвентарисању.

- Одлуке о прихватању донација не садрже спецификације дониране опреме и њихову појединачну вриједност, што ствара потешкоће приликом евидентирања ових средстава у пословне књиге и правилне класификације средстава (опрема, инвентар, алат итд). Такође, записници о преузимању донираних средстава нису сачињени.

Препорука

Препоручујемо Министарству да приликом пријема донација које су везане за опрему изради структуру дониране опреме са појединачно исказаним вриједностима сваке донације. Одлука о прихватању донације треба да садржи и комисијски записник о преузимању дониране опреме и датум активирања средстава што омогућава тачан обрачун амортизације.

3.6. Програми посебне намјене

Планирана и реализована средства намијењена Програмима посебних намјена наведена су у прилогу у Табели бр. 1. Ревизија поново истиче недостатке који су везани за планирање и реализацију ових средстава, што се односи на сљедеће:

- Ревизија често није могла да се увјери у критеријуме формирања одређених програма, с обзиром да су активности већине програма везане за законом прописане надлежности Министарства;
- Планирана структура програма посебних намјена није урађена. План расхода сачињава се тек након одобрења буџета који се у већини одобри у мањем износу од предложеног. На тај начин често није познато који планирани расходи требају да се изврше на терет појединачног програма;
- Реализација средстава из Програма посебних намјена евидентира се у ИСФУ систему у једном износу. Ово онемогућава праћење извршења буџета у односу на поједине категорије расхода што је последица неријешеног система евидентирања у Главној књизи од стране Министарства финансија и трезора;
- Извјештавање о утрошеним средствима и реализованим активностима из појединачних програма није методолошки прописано и не извршава се;
- Одговорност за кориштење средстава из буџета намијењених Програмима посебних намјена није дефинисана.

Наводимо наша запажања за појединачне Програме посебних намјена које смо уочили током ревизије:

Ударни тим за спречавање трговине људима

- Критерији за одређивање висине појединачних накнада члановима ударне групе нису утврђени. Укупно остварене накнаде износиле су 53.487 КМ Уговори са износом накнаде састављају се накнадно, а висина накнаде одређује се од случаја до случаја (наводно зависи од извјештаја о извршеном послу);
- Планирана структура издатака за накнаде члановима ударне групе је прекорачена, иако укупан буџет није остварен више од планираног.

Национални координатор против трговине људима

- Критерији за одређивање висине појединачних накнада члановима ударне групе нису утврђени. Укупно остварене накнаде износиле су 48.890 КМ. Уговори са износом накнаде састављају се накнадно, а висина накнаде одређује се од случаја до случаја (наводно зависи од извјештаја о извршеном послу);
- Планирана структура издатака за накнаде члановима ударне групе је прекорачена (узимајући у обзир укупне накнаде евидентирание на накнадама за привремене послове и накнадама по уговору о дјелу, иако укупан буџет није остварен више од планираног.

Препорука

Препоручујемо Министарству доношење одговарајућих правила у вези планирања и реализације Програма посебних намјена, и то:

- да се дефинишу критеријуми формирања Програма посебних намјена;
- да се дефинишу јасне обавезе и одговорности свих лица који учествују у реализацији буџета намијењеног програму,
- да се планирана структура издатака из програма доноси у сагласности са планом активности,
- да се пропише методологија извјештавања о утрошеним средствима појединачних програма и реализованим активностима везаних за програм,
- да се утврде критеријуми за одређивање висине појединачних накнада који се извршавају на терет буџета намијењеног Програму посебних намјена.

4. Кореспонденција

Министарству је уручен нацрт Извјештаја о извршеној ревизији за 2005. 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 извјештају. Овај извјештај представља коначан извјештај достављен клијенту без корекција у односу на нацрт Извјештаја о ревизији.



5. Резиме

Током обављања свог мандата ревизија је констатовала да Министарство није израдило план и програм активности на успостављању система интерних контрола који подразумева преглед тренутног стања интерне контроле, провођење поступака којима ће се извршити процјена ризика, предлагање корективних активности за унапређење интерне контроле, усвајање детаљног плана за имплементацију интерне контроле и Правилника о интерним контролама, као и праћење ефикасности система интерне контроле.

Ревизија је уочила неадекватно планирање средстава које је као посљедицу имало прерасподјеле буџета и повећање буџета прерасподјелом на Програме посебних намјена.

Такође, констатовали смо и одређена одступања у извршењу буџета од прописане праксе којом се не поштују у свим случајевима принципи економичности потрошње јавног новца и заштите имовине.

**ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ
РЕВИЗОРА**

мр Драган Кулина

ГЕНЕРАЛНИ РЕВИЗОР

Миленко Шего