



BOSNA I HERCEGOVINA
БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
BOSNIA AND HERZEGOVINA

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



Muvekita 4, 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 2006. ГОДИНУ**

Сарајево, мај 2007. године



САДРЖАЈ

I.	МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА	3
II.	РЕВИЗОРСКИ ИЗВЈЕШТАЈ	4
1.	Увод	4
2.	Осврт на препоруке из претходног извјештаја	4
3.	Налази и препоруке	6
3.1.	Систем интерних контрола	6
3.2.	Буџет	8
3.3.	Програми посебних намјена	9
3.4.	Информациони систем	9
4.	Кореспонденција са клијентом	11
5.	Резиме	11

ПРИЛОГ

Табела извршења буџета за период 01.01.2006. до
31.12.2006. године.



I. МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА

- 1.1. Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине (у даљем тексту : Канцеларија за ревизију) извршила је ревизију Финансијских извјештаја за 2006. годину у **Министарству безбједности Босне и Херцеговине** (у даљем тексту : Министарство).
- 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. Законска основа ревизије садржана је у Закону о ревизији институција Босне и Херцеговине («Службени гласник БиХ», број: 12/06). Ревизију смо обавили у складу са ревизорским стандардима Међународне организације врховних ревизорских 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 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 узорака 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.

Према нашем мишљењу, Финансијски извјештаји Министарства безбједности за 2006. годину приказују реално и истинито финансијско стање Министарства на дан 31. децембар 2006. године, осим за позицију која на финансијске извјештаје има сљедећа ставка:

- Недовољно поуздан систем интерних контрола у дијелу интерног надзора над пословним процесима планирања и извршења буџета Министарства и Програма посебних намјена (тачке 3.2. и 3.3. Извјештаја);

Сарајево, 10.05.2007. године



I. РЕВИЗОРСКИ 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 Брчко Дистрикта 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 Интерполом 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 2005. годину о чему је састављен Извјештај о ревизији, као и претходну ревизију за 2006. годину. Ревизијом су утврђене одређене слабости и неправилности у пословању Министарства описане у извјештају и руководству је сугерисано да те неправилности размотри и предузме одређене активности у циљу њиховог отклањања.

Министарство је у складу са одредбама члана 16. став 3. Закона о ревизији институција Босне и Херцеговине доставило са закашњењем одговор о предузетим активностима ради превазилажења слабости и неправилности које су идентификоване у ревизорском извјештају за 2005. годину.

Освртом на препоруке ревизије дате у ревизорском извјештају и препорукама претходне ревизије, као и увидом у реализоване активности које су наведене у одговору о предузетим активностима ради превазилажења неправилности које су идентификоване у нашим извјештајима, утврдили смо да је Министарство дјелимично отклонило слабости и неправилности како слиједи:

Реализоване препоруке:

- Процес избора најповољнијих понуђача био је започет у 2005. години, а завршне активности избора према Закону о јавним набавкама обављене су у 2006. године;
- Министарство је правилно сачинило пописне листе по групама основних средстава и збирно за сва средства. Оваквим начином пописа комисија је могла извршити упоређивање стварне вриједности основних средстава по групама средстава са подацима из главне књиге основних средстава;
- Приликом закупања сталних средстава сачињени су записници о квантитативном и квалитативном пријему. Такође, пописане су и обавезе које се односе на Програме посебних намјена;
- Одлуке о прихватању донација садрже спецификације/записнике дониране опреме и њихову појединачну вриједност, што је створило претпоставке за правилно евидентирања ових средстава у пословне књиге и тачну класификацију ових средстава (опрема, инвентар, алат итд);
- Створене су претпоставке за праћење извршења буџета увидом у расположива средства у буџету запошљавањем стручног савјетника за буџет средином 2005. године;
- Дефинисана је одговорност за кориштење средства из буџета намијењених Програмима посебних намјена;
- Извјештавање о утрошеним средствима и реализованим активностима из појединачних програма се извршава, али није методолошки прописана.

Активности које су у току:

- Исплате по основу стимулација запослених мање су у односу на 2005. годину и аргументовано су образложене, међутим Министарство и даље није усвојило одређена интерна правила којима ће се прецизирати у којим условима, за које послове и колика стимулација може бити исплаћена;
- 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 и додатне ургенције (поступак у току),

Препоруке које нису реализоване:

- Министарство није предузело активности на успостављању система интерних контрола заснованог на моделу од пет компоненти у складу са инструкцијама Министарства финансија и трезора;



3. Налази и препоруке

3.1. Систем интерних контрола ¹

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. Водич је усвојен у оквиру Акционог плана од стране Савјета министара и базиран је на широко прихваћеном моделу система интерних контрола од пет компоненти:

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

Канцеларија за ревизију је у свом Извјештају о ревизији за 2005. годину детаљно образложила овакав систем интерних контрола и дала одређене препоруке за почетну фазу примјене овог модела и израду Правилника о интерним контролама. Министарство није до сада предузело активности на имплементацији овог модела и истиче да су у циљу успостављања ефикасног система интерних контрола у Министарству у 2006. години донесене многе процедура и измјене и допуне постојећих. Овим је дијелом остварена трећа компонента система интерних контрола, тј «контролне активности». Међутим, мишљења смо да без повољног контролног окружења и процјене ризика у односу на поједине системе Министарство не може изградити ефикасан систем интерних контрола. Такође, највећа одговорност за успостављање система интерних контрола везана за више руководство Министарства које треба да обезбиједи тзв. «тон с врха» с обзиром да је у његовом интересу заштита пословања (у разумној мјери) од евентуалних превара, грешака или злоупотреба

Најважнија компонента овог система односи се на постојање повољног контролног окружења без којег остале компоненте система не могу бити изграђене.

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. Мишљења смо да систем извјештавања о постигнутим резултатима није адекватан. Наиме, Програм рада није повезан са Финансијским планом, нити је Извјештај о раду повезан са Финансијским извјештајем, тако да нису пружени конкретни помпаративни показатељи о

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.



планираним и реализованим циљевима пословања и утрошеним средствима за њихову реализацију.

Организациона структура као један од елемената контролног окружења веома је важна. Функционална организациона структура повећава ефикасност употребе ресурса, елиминише дуплирање обавеза и дефинише одговарајуће линије одговорности. Организациона структура Министарства није коначна због планирања увијек додатних активности. Такође, Министарство није организационо попуњено у цјелости, што може утицати на ефикасност извршења свих циљева и задатака Министарства. Наша намјера није да сугеришемо запошњавање недостајућег кадра, већ да се у оквиру постојећег изврши јасно дефинисање свих обавеза и одговорности, као и пренос овлаштења.

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 подразумева јасне улоге сваког запосленог унутар организације. Уочили смо у много случајева да у Министарству недостаје адекватна контрола финансијских трансакција када је у питању попис сталних средстава, ажурност уноса података у ИСФУ систем за плаћање, контрола потрошње горива према пређеним километрима, контрола задужења сваког службеног возила којима располаже Министарство у циљу евидентирања свих оправки, сервиса, итд., контрола обрачуна путних налога, класификација промјена на одговарајућа konta, итд. Све наведено посљедица је недовољно дефинисаних обавеза и одговорности у Министарству.²

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. Такође, многа интерна правила о регулисању разних трошкова у Министарству нису званично објављена и као таква нису транспарентна. Она дају одређене стандарде потрошње који се могу мијењати по вољи Министарства, тако да и даље остаје неријешен проблем јединствених стандарда потрошње на нивоу Савјета министара.

Препорука

Препоручујемо да руководство Министарства пренесе позитиван став према ситему интерних контрола на цијелу организацију и да предузме активности на изради Правилника о интерним контролама заснованих на моделу од пет компоненти. Такође, потребно је прецизно дефинисати обавезе и одговорности сваког запосленог и упознати цјелокупно особље са њиховим улогама и задацима у Министарству.

² Ревизија је о неправилностима које нису значајне и које не утичу на изражавање нашег мишљења упутила писмо (меморандум) руководиоцу Сектора за кадровске, опште и финансијско - материјалне послове.

3.2. Буџет

Пројекција буџета за 2006. годину није урађена у корелацији са планираним пословним активностима и дефинисаним циљевима пословања. Ово је последица недовољног ангажовања више руководне структуре у послове припреме буџета које у правилу ради одјел за финансије. Такође, одобрени буџет за 2006. годину резултат је договорене границе расхода са Министарством финансија и трезора, а не везаних циљева пословања, планираних донација и динамике запошљавања.

Приликом израде нацрта буџета Министарство је израдило пројекцију буџета на бази 160 запослених службеника (укупно по систематизацији 242 запослена) и укупним расходима из буџета у износу 6.111.821 КМ. Након усаглашавања приједлога буџета са Министарством финансија и трезора којим су констатоване «значајне резерве» на буџетским позицијама, сугерисано је Министарству да буџетски захтјев редуцира и усклади са горњом границом расхода у износу 5.000.000 КМ. Министарство је извршило усклађивање на бази 126 запослених и коначним приједлог буџета који је на крају усвојен у износу од 5.035.498 КМ. Министарство није остварило предвиђену динамику запошљавања (број запослених на крају године износио је 105.), тако да су неискориштена средства на позицији «плате запослених» остварена у износу 538.589 КМ, од чега је 480.000 КМ искориштено путем прерасподјеле за друге намјене. Такође, несклад између планиране и стварне систематизације послова узроковао је и ангажовање запослених по уговорима о привременим и повременим пословима.

Такође, средства за одређене намјене на аналитичким позицијама нису била реално планирана јер је дошло до прекорачења унутар аналитичких ставки буџета у односу на план (нпр. накнаде за привремене и повремене послове, издаци за поштанске услуге, канцеларијски материјал, материјал за оправку и одржавање опреме, ситан инвентар, услуге превоза, издаци за специјализацију и школовање који уопште нису били планирани), док су на другим ставкама створене одређене резерве. Све наведено упућује на недовољно познавање улазних параметара приликом планирања нацрта буџета, што је резултирало нереалном пројекцијом буџета и усклађивањем потрошње у односу на буџет путем реструктурирања средстава. Током године извршене су три промјене структуре буџета којима је у правилу извршено смањење на позицији «брuto плате», а повећање на осталим текућим издацима и појединим програмима посебних намјена. Последња прерасподјела извршена је 10.11.2006. године, којом је коначно усклађена потрошња са одобреним буџетом.

Препорука

Министарство треба у процесу планирања средстава полазити од процјене будућих циљева пословања и активности повезаних са циљевима. Такође, Министарство мора пројекције буџета заснивати на реалној динамици запошљавања, а не пуној имплементацији запошљавања која касније ствара резерве на средствима за плате 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.

3.3. 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 следеће:

- Ревизија се често није могла увјерити у критерије формирања одређених програма, с обзиром да су активности већине програма везане за законом прописане надлежности Министарства;
- Критерији за одређивање висине накнада ангажованим запосленима на појединим програмима наведени су у намјенској структури програма, међутим утврђени критерији нису довољно јасни и примјенљиви. Уочили смо и да нису увијек назначени носиоци активности или послови за које ће бити исплаћене накнаде на терет програма;
- Планирана структура програма није израђена у фази припреме приједлога буџета, већ накнадно када је програм одобрен буџетом у једном износу. С обзиром да структура издатака из програма званично није усвојена, реализација се врши према потребама (нпр. планирају се и реализују и издаци за капитална улагања), а касније се врши усклађивање са планом.

Препорука

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

- ***да се дефинишу критерији формирања Програма посебних намјена и образложе разлози издвајања ставки у програме посебних намјена;***
- ***да се утврде критерији за одређивање висине појединачних накнада из програма који се врше за ангажоване запослене према појединачним пословима или активностима из програма;***
- ***да се планирана структура издатака из програма званично објави, а све промјене доносе у сагласности са трезором,***

3.4. Информациони систем

У Министарству постоји више информационих подсистема који нису међусобно увезани у један интегрисани систем. Постојећи систем састоји се од низа пројеката који су потпуно или дјелимично имплементирани, и који су потпуно или дјелимично у надлежности Министарства. Ради се о комплексном систему чију праву функционалност треба очекивати имплементацијом мрежног оперативног центра у којем треба да се концентришу и централизују сви подсистеми у власништву Министарства. За пројекте који су у фази имплементације формиране су радне групе за креирање стратегије информатизације са осталим организационим јединицама Министарства које би требале донијети заједничку стратегију развоја информационих система. Ревизија је утврдила да одлука о развојном плану и другим фазама информатизације није усвојена на нивоу цјелокупног Министарства, што може довести до несклада потреба и ресурса и до међусобне неподударности различитих информационих подсистема унутар Министарства.

Правилником о унутрашњој организацији описана је систематизација и предвиђен довољан број радних мјеста у оквиру Сектора за информатику и телекомуникационе системе. Тренутна непопуњеност кадрова има за посљедицу немогућност



дефинисања надлежности, правилног раздвајања обавеза и расподјелу одговорности чиме је отежано праћење низа пројеката које води Министарство. Простор у којем су смјештени службеници Сектора није адекватан и као такав отежава ефикасност у раду. По могућности било би добро обезбиједити додатни простор за рад Сектора.

У току је и имплементација организованог информационог система који би повезао све секторе и тиме умногоме олакшао међусобну комуникацију и бољу организациону контролу, а управљање системом вршило би се на једном мјесту. Са аспекта лиценцираног софтвера можемо констатовати да су софтвери на серверима лиценцирани, а на клијентима постоје лиценце за оперативне системе и антивирусе, док за «MS office» у великој мјери не постоје.

Министарство је носилац низа пројеката који су у фази имплементације. Један од значајнијих је «SPIN» пројекат изградње државне полицијске мреже за пренос података. Ради се о изградњи «wireless» мреже којом би требало покрити цјелокупан простор БиХ ради повезивања свих међународних граничних прелаза.

Министарство је упутило званичан допис Регулаторној агенцији за комуникације за изјашњење по питању слободних радиофреквентних опсега за потребе кориштења широкопојасних система за пренос података. У достављеном одговору се каже да ће се посебним правилом утврдити намјена, начин кориштења и додјела опсега у којем ради опрема која се користи у имплементацији «SPIN» пројекта, и то након усвајања јединственог принципа за кориштење поменутог опсега на европском нивоу. Ово значи да Министарство тренутно не посједује дозволу од Регулаторне агенције за комуникације за кориштење жељеног радиофреквентног опсега.

Уз претходни пројекат ту је још низ других као што су «ТЕТРА» (Професионални земаљски дигитални мобилни радио систем), «VoIP» (Пренос гласа путем Интернет протокола), «ICM» (Информациони систем за миграције), чији је власник Министарство и као такво дужно је да обезбиједи потребну инфраструктуру за смјештај цјелокупне опреме.

Препорука

Како је у току имплементација веома комплексног информационог система Министарства препоручујемо сљедеће:

- Креирати стратегију развоја информационих система Министарства заједно са припадајућим службама;
- Обратити пажњу на пријем адекватних кадрова на непопуњена радна мјеста што је основни предуслов у даљем формирању комплексног информационог система.
- Креирати пројектну документацију приликом имплементације централизованог информационог система, те «бацкуп» и «рецоверу» процедуре како за податке на серверу тако и за податке рачунара клијената.
- Планирати набавку лиценци пакета «MS office» на клијентима.
- Обезбиједити дозволу за фреквенције за рад у жељеном радиофреквентном опсегу на «SPIN» пројекту
- Израдити правовремену анализу потребних капацитета мрежног оперативног центра, како би се сва опрема која се користи у пројектима Министарства са што мање потешкоћа преселила у будући НОЦ2, а да се при томе не наруши функционалност система.



4. Кореспонденција са клијентом

Министарству је уручен нацрт Извјештаја о извршеној ревизији за 2006. 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. По том основу 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 је Министарство поступило по већини препорука из предходног извјештаја о ревизији. Међутим, Министарство није предузело активности на успостављању система интерних контрола заснованих на моделу од пет компоненти, што као посљедица и даље има утицаја на планирање и извршење буџета Министарства и Програма посебних намјена.

Констатовали смо и да систем интерних контрола није у потпуности функционисао у вези пописа сталних средстава, ажурности уноса података у ИСФУ систем за плаћање, контроле потрошње горива према пређеним километрима, контроле задужења сваког службеног возила којима располаже Министарство у циљу евидентирања свих оправки, сервиса, итд., контроле обрачуна путних налога и класификацију промјена на одговарајућа конта.

Такође, потребно је додатно унаприједити информациони систем Министарства.

**ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ
РЕВИЗОРА**

мр. Драган Кулина

ГЕНЕРАЛНИ РЕВИЗОР

Миленко Шего

