



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 93 00, www.revizija.gov.ba, e-mail: saibih@bih.net.ba

Број:

**ИЗВЈЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ
МИНИСТАРСТВА БЕЗБЈЕДНОСТИ БИХ
ЗА 2007. ГОДИНУ**

Сарајево, мај 2008. године

**САДРЖАЈ**

I	МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА	3
II	НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ	4
1.	Резиме	4
2.	Осврт на препоруке из Извјештаја о ревизији за 2006. годину	4
3.	Систем интерних контрола	5
4.	Планирање буџета	5
5.	Извршење буџета	6
5.1.	Текући издаци	6
6.	Рачуноводство и финансијски извјештаји	7
6.1.	Попис	7
7.	Усаглашеност са законима и правилима	8
7.1.	Набавке	8
8.	Програми посебне намјене	10
III	КОРЕСПОНДЕНЦИЈА	10

Привитак 1: Табела 1 "Извршења буџета за раздобље од 01.01. до 31.12.2007. године".

Привитак 2: Коментар Министарства на Нацрт извјештаја

Привитак 3: Одговор Канцеларије за ревизију на коментар Министарства на Нацрт извјештаја.

I МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА

Основ за ревизију

На основу Закона о ревизији институција Босне и Херцеговине (Службени гласник БиХ, број: 12/06) извршили смо ревизију финансијских извјештаја која се односе на годину која се завршава 31.12.2007. (Биланса стања, Посебних прегледа уз Билансу стања и Анализе извршења буџета) у **Министарству безбједности Босне и Херцеговине** (у даљем тексту: Министарство).

Одговорност менаџмента/ревизора

Руководство Министарства одговорно је за припрему финансијских извјештаја, законитост извршених трансакција и намјенско кориштење средстава. Руководство је такође одговорно за увођење система интерних контрола којима се обезбјеђује поуздано управљање јавним средствима.

Наша одговорност, као вањског ревизора, прописана је Законом о ревизији, стандардима ревизије и етичким кодексом за ревизоре јавног сектора.

Сходно томе, наша одговорност је изражавање мишљења о томе да ли су финансијски извјештаји поуздани и да ли биланса у потпуности одражава резултате извршења буџета. Такође, наша одговорност је да процијенимо да ли руководиоци институције примјењују законе и прописе, користе средства за одговарајуће намјене и да оцијенимо финансијско управљање, функцију интерне ревизије и систем интерних контрола.

Циљ и дјелокруг ревизије

Ревизију смо обавили у складу са Ревизионим стандардима Међународне организације врховних ревизионих институција – ISSAI и Међународним стандардима ревизије. Ревизија укључује испитивање, на бази извршених тестирања, доказа који су релевантни за исказане износе и објављивања у финансијским извјештајима, те регуларност финансијских трансакција које су укључене у финансијске извјештаје.

Ревизија је планирана и извршена тако да се добију информације и објашњења која сматрамо неопходним за обезбјеђење довољно доказа који пружају разумно увјерење да финансијски извјештаји не садрже материјално значајне погрешне исказе узроковане грешкама, преварама или другим нерегуларним радњама и како су средства утрошена у складу са одобреним буџетом и другим прописима.

Сматрамо да ревизија коју смо извршили пружа разуман основ за наше мишљење.

1.1. Провођење процедура набавки горива, услуга сервисирања, канцеларијског материјала, адаптације простора, авио – карата, услуга превозија и услуга информисања и односа са јавношћу, није у потпуности извршено у складу са Законом о јавним набавкама – видјети поглавље 7.1. овог Извјештаја.

Према нашем мишљењу:

Финансијски извјештаји Министарства за 2007. годину приказују реално и истинито финансијско стање на дан 31. децембра 2007. године и у складу су са Правилником о финансијском извјештавању и Правилником о рачуноводству институција Босне и Херцеговине.

У свим материјално значајним аспектима, расходи Министарства су употријебљени за сврхе које је одредио Парламент БиХ и у складу су са релевантним прописима, осим за могуће ефекте који су исказани под тачком 1.1., горе наведеној.

Сарајево, мај 2008. године

II НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ

1. Резиме

Канцеларија за ревизију је извршила ревизију финансијског пословања Министарства у складу са Законом о ревизији («Службени гласник БиХ», број: 12/06), уважавајући опште услове окружења у којем је дјеловало Министарство.

Ревидирањем пословања Министарства у 2007. години утврдили смо одређени број недостатака и пропуста у дијелу који се односи на:

- Слабости у систему интерних контрола које прописује руководство Министарства, које нису биле организоване у потпуности на завидном нивоу, те смо се приликом тестирања увјерили у одређене слабости и недостатке (видјети поглавље 3.)
- Планирање буџета за 2007. годину (видјети поглавље 4.)
- Текући издаци (видјети поглавље 5.1)
- Попис средстава и извора средстава није у потпуности урађен у складу са легислативом (видјети поглавље 6.1)
- Извршене набавке током 2007. године (видјети поглавље 7.1)
- Запажање у вези с програмима посебних намјена (видјети поглавље 8.)

2. Осврт на препоруке из Извјештаја о ревизији за 2006. годину¹

Реализоване препоруке

- Министарство је реализовало препоруке ревизије из Извјештаја о ревизији за 2005. и 2006. годину, тиме што је у октобру 2007. године усвојило "Критеријуме за исплату стимулација за запослене у Министарству" (бр. 01-16-3-4467/07 од 22.10.2007. године), те "Допуне критеријума за исплату стимулација за запослене у Министарству" (бр.01-16-3-4467-1/07 од 31.12.2007. године) којима су дефинисани критеријуми као и процедура исплате стимулација, од образложеног приједлога руководећег службеника организационе јединице Министарства или секретара Министарства до доношења рјешења о исплати стимулације од стране министра.

Препоруке које нису реализоване

- Динамика запошљавања није реализована у складу са планираном активности – јавни огласи које проводи Агенција за државну службу БиХ су дуго трајали, самим тим и пројекција буџета није заснована на реалној – планираној динамици запошљавања.

Активности које су у току

- Доградња система интерних контрола као континуирана активност.

3. Систем интерних контрола²

¹ Реализацију препорука у вези с ИТ системом не можемо дати јер ове године није вршена ИТ ревизија.

² У складу са чланом 13. став 2. Закона о ревизији институција БиХ ревизија оцјењује финансијско управљање, функцију интерне ревизију и систем интерних контрола о чему не изражава мишљење већ извјештава о уоченим слабостима.

Ревизија је извршила испитивање система интерних контрола, административних и рачуноводствених процедура и квалитета финансијског управљања у Министарству. Циљ ових испитивања је био увјеравање у којој мјери су оперативни циљеви остварени и колико су поуздани подаци у финансијским извјештајима.

Као један од најважнијих елемената контролног окружења је Правилник о унутарњој организацији Министарства и његова попуњеност која није у потпуности имплементирана (планирано 237 запосленика а исто је попуњено са 152 запосленика), те представља одређене потешкоће у функционисању, а познато је како функционална организациона структура повећава ефикасност, упорабу ресурса, елиминише понављање активности и дефинише одговарајуће линије одговорности. Надаље, уочава се проблем недостатка радног простора (један од разлога непопуњености унутарње систематизације), неопремљеност и неодговарајући радни амбијент као и недостатак материјално техничких средстава. Када је у питању систем интерних контрола у процесу набавки уочили смо одређене слабости и недостатке (погледати поглавље 7.1. овог Извјештаја), те пропусте и недостатке који су уочени ревидирањем текућих издатака (погледати поглавље 5.1. овог Извјештаја).

Посљедица недовољно ефикасног система интерних контрола може да доведе до повећања ризика пословања, те кориштења јавних средстава на нетранспарентан и незаконит начин.

Препорука:

Предлажемо даље јачање система интерних контрола у складу са COSO моделом и инструкцији Министарства финансија и трезора, те посебице наглашавамо потребу јачања система интерних контрола у процесу provedбе Закона о јавним набавкама.

4. Планирање буџета

Ревидирањем планирања и извршења буџета током 2007. године уочили смо да Министарство није прекорачило одобрени буџет у цјелини, нити је прекорачило буџет у односу на поједине одobreне буџетске ставке, што се јасно показује и види у приложеној табели Извршење буџета за раздобље од 01.01. до 31.12.2007. године (видјети привитак бр. 1). Остварени укупни расходи Министарства за 2007. годину износили су 4.837.437,00 КМ или 1.582.814,00 КМ мање од планираних (реализовано је 75% од планираних средстава).

Желимо ипак да скренемо пажњу и укажемо на одређене недостатке које смо уочили приликом ревидирања цјелокупног процеса планирања и извршења буџета. Анализирајући приложену табелу о планирању и извршењу буџета, уочава се како поједине буџетске ставке имају доста низак процент реализације у односу на тражени и одобрени буџет (посебно се истичу програми посебних намјена, укључујући и Програм посебне намјене – Дирекција за полицију³ у износу од 600.000,00 КМ, који није уопште реализован), те да динамика запошљавања није реализована у складу са планираном активности на почетку године, што се највећим дијелом одразило на буџетској ставци Плате запослених (остало неискориштених средстава у износу од 396.596,00 КМ).

Посљедице оваквог начина планирања и извршења буџета огледају се у неефикасном кориштењу - резервисању буџетских средстава у цјелини, јер се лошим планирањем резервише више средстава него што је потребно за нормално функционисање и остваривање законом прописаних функција Министарства, а на другој страни, могуће је да у другим институцијама остају значајни пројекти који нису могли бити ни планирани ни реализовани у текућој години због недостатка средстава.

По мишљењу ревизије овакав начин планирања није у потпуности задовољавајући, те би требало да се у обзир узму реални плански задаци које Министарство треба и може да реализује, те стварно потребни трошкови за нормално и несметано остваривање законске функције Министарства.

³ Истичемо како ревизија не сматра одговорним Министарство за то што није реализован споменути Програм посебних намјена.

Препорука:

Министарство треба да сачини потпуну анализу процеса планирања и извршења буџета за 2007. годину, како на нивоу укупног буџета тако и по појединим буџетским ставкама, да јача тим за планирање буџета те на тај начин унаприједи систем планирања и извршења буџета у цјелини. Ревизија је посебно уочила одређене слабости у планирању програма посебних намјена (мислимо на финансијски дио), али с обзиром на чињеницу како у буџету за 2008. годину нису планирани програми посебних намјена из тог разлога је беспредметно давати сугестије и препоруке.

5. Извршење буџета**Текући издаци**

Стимулације: Укупан нето износ исплаћених стимулација у Министарству са 31.12.2007. године износи 29.510,49 КМ. Успоредбе ради, укупан нето износ исплаћених стимулација у буџетској 2006. години, износио је 13.748,53 КМ.

Уважавајући право да руководство Министарства стимулише запосленике и цијени њихово залагање у извршавању радних задатака, мишљења смо да би процедуре приједлога за исплату стимулација (на темељу усвојених критеријума) требали да прате и одговарајући детаљни мјесечни извјештаји о раду запослених у Министарству (извјештај о обављеним додатним пословима и задацима, обављање послова који нису непосредно везани за опис радног мјеста, рад викендом, рад изван радног времена, посебни резултати у извршавању додијељених послова и задатака, итд.). Не оспоравамо чињеницу да одређени извјештаји постоје, али скрећемо пажњу на даљу доградњу усвојених критеријума, те транспарентних доказа о разлозима за исплату стимулација.

Путни трошкови: Правдање појединих путних налога не врши се у складу са одлуком Савјета министара. Кашњење је посебно изражено у случајевима када лица која су била на службеном путовању према обрачуна требају да изврше поврат дијела аконтације. Рокови се у таквим случајевима прекорачују и до мјесец дана. Поред тога, уочени су и сљедећи недостаци који указују на слабости у систему интерне контроле: у одређеним случајевима на путном налогу нема датума издавања налога; на обрасцу обрачуна трошкова путног налога недостаје рубрика за упис датума правдања путног налога; на одређеном броју налога стоји обавеза да се налог мора правдати у року 7 дана што је противно одлуци Савјета министара према којој је рок за правдање налога 5 дана.

Посљедице оваквог начина правдања путних налога могу да буду вишеструке, од кршења Одлуке Савјета министара до немогућности ефикасног праћења извршења буџета.

Препорука:

Сугеришемо обавезно поштивање Одлуке Савјета министара о времену правдања путних налога, те евидентирање свих потребних елемената путног налога приликом издавања и правдања путних налога.

Упораба и одржавање службених аутомобила: Евиденција о утрошку горива и пријеђеним километрима је непотпуна, за одређени број возила није евидентирана пређена километража и просјечна потрошња горива, недостају путни налози итд. Поједине извршене поправке (редовне, превентивне или изванредне) се евидентирају по пристизању рачуна, дакле, након одобравања настанка трошка и стварања обавеза.

Уочили смо како се приликом плаћања рачуна за гориво не поштују рокови који су понуђени и на основу којих су понуђачима додијељени бодови приликом вредновања понуда (рок плаћања у понуди је 120 дана). Сугеришемо да се приликом уношења фактура у ISFU систем унесе и рок плаћања који је регулисан у уговору за одређену набавку.

Посљедица оваквог начина употребе и одржавања службених аутомобила може да доведе до неконтролисаних потрошњи горива и других трошкова, те довести под питање како поједини запосленици могу уредно да воде евиденцију о употреби возила, а други не.

Препорука:

Предлажемо организовање уредних евиденција о кориштењу свих расположивих службених аутомобила, изградњу процедура за поправку и одржавање као и поштивање договорених рокова плаћања за извршене услуге.

6. Рачуноводство и финансијски извјештаји

Попис

Ревидирајући извршени попис средстава и извора средстава за 2007. годину утврдили смо како исти није урађен потпуно у складу са рачуноводственим стандардима, те су уочени следећи пропусти и недостаци:

- У пописне листе сталних средстава нису уписане количине утврђене пописом, него је пописна комисија уписала само локацију,
- Није извршен попис земљишта у И. Сарајеву за изградњу миграционог центра. Потребно је да се подзму активности на рјешавању и обједињавању књижења која се односе на изградњу објекта на споменутом земљишту,
- Није извршен попис софтвера који су власништво Министарства, те би убудуће требало да се попис прилагоди специфичностима ове врсте средстава и исти изврши на одговарајући начин,
- За опрему која се налази у CIPS-у није достављена листа од стране корисника. Сматрамо корисним да се између Министарства и CIPS-а сачини документ којим би се потврдило власништво над опремом која је CIPS-у предана од стране Европске комисије а чији је власник Министарство. На тај начин би се избјегао ризик да опрема буде укњижена и у пословне књиге CIPS-а,
- У извјештају комисије за отпис се не наводе разлози, ни образложења за предложене расходе чија је садашња вриједност 6.871 КМ (у предложеном расходу значајан дио отпада на мобиле чија је појединачна вриједност у неким случајевима преко 300 КМ). Информације о разлозима расходања сталних средстава су неопходна за утврђивање постојања евентуалне одговорности лица која су користила имовину.
- Приликом пријема дониране опреме не поштује се у потпуности Одлука о процедури прихвата, пријема и процјене вриједности донација сталних средстава. У неким случајевима недостају комисијски записници о пријему донираних средстава, одлука о пријему дониране опреме донесена је након физичког пријема средстава, реверси о задужењу нису адекватно обиљежени и одложени на једном мјесту (нпр. реверси за дио дониране опрему су се налазили у сектору који је примио донацију, а не код економа).

Министарство је обавезно да на крају године изврши квалитетан попис средстава у складу са рачуноводственим стандардима. Неизвршавањем ових обавеза Министарство се излаже ризику лошег управљања и располагања јавним средствима.

Препорука:

Предлажемо наставак започетих активности на попису средстава и извора средстава, с обзиром на то да попис није урађен потпуно и свеобухватно, у складу са законским прописима који регулишу ово подручје.

7. Усаглашеност са законима и правилима

7.1. Набавке

Током ревизије смо утврдили како систем интерних контрола код процеса набавки, још увијек није успостављен на начин да је обезбијеђен пуни надзор и квалитетна контрола у свим фазама процеса набавки, од самог планирања процеса набавки до праћења извршења закључених уговора. Желимо скренути пажњу руководству Министарства на следеће недостатке у процесима набавки које смо уочили током обављања претходне и завршне ревизије:

Гориво:

- Неусклађеност тендерске документације и обавјештења о набавци код цијене као једног од критеријума за вредновање понуда - цијена у обавјештењу учествује са 60% а у тендерској документацији и критеријумима за вредновање са 50%;
- Тендерска документација не садржи оквирне количине горива које се набавља. Као цијена понуде узет је збир јединичних цијена за 4 тражене врсте горива, што не представља вриједност понуде. Сматрамо како би приликом припреме тендерске документације требало навести оквирну количину горива и у складу с тим припремити критеријуме за вредновање понуда.
- Бодован је укупан број бензинских пумпи које је доставио добављач у форми листинга иако се из истог види да су неке од тих пумпи у власништву других добављача, чак и оних који су истовремено самостално учествовали у процедури избора.
- Уговором је предвиђена измјена цијена уз претходну најаву од стране добављача и у форми анекса. Одредба о варијабилној цијени (заснованој на одређеним објективним правилима) није била наведена у тендерској документацији како се то предвиђа чланком 39. Закона о јавним набавкама (напомињемо да је уговор о купопродаји потписан 22.08.2007. године, а већ је од 01.09. анексом уговорена измјена цијена);
- Записник са отварања понуда није послан понуђачима по истеку три дана како је прописано ЗЈН већ након 14 дана.
- Ревизија цијени како је сложен избор најповољнијег добављача за гориво из разлога врло честе промјене цијена и други специфичних разлога, али истичемо потребу сачињавања квалитетне тендерске документације која би елиминисала у одређеној мјери ове сложености и специфичности.

Услуге сервисирања Аудија:

- Припремљена спецификација роба и услуга није обухватила материјал који је, према досадашњем искуству, заступљен са већим процентом од саме услуге сервисирања;
- Понуђач је изабран на основу најниже цијене која представља збир цијена по јединици мјере тражених позиција, а не укупну понуду;
- Закључен је оквирни споразум наконведеног конкурентског захтјева што није у складу са ЗЈН којим се закључивање оквирних споразума предвиђа наконведеног отвореног поступка.

Канцеларијски материјал:

- У предмету није одложена тендерска документација тако да се нисмо могли увјерити у њен садржај и усклађеност понуде са траженом набавком,
- Записник са отварања понуда није упућен у року од три дана већ након седам дана,
- Повјеренство је одредило критеријуме за вредновање понуде у смислу економски најповољније понуде и понуде оцијенило према донесеним критеријумима. Анализирајући донесене критеријуме нисмо се могли увјерити у оправданост одређивања неких од њих за вредновање понуда као што су број доставних возила и продајних мјеста, односно и на који начин ови критеријуми утичу на ефикасност конкретне набавке. Наведени критеријуми више представљају доказ о техничкој способности понуђача и као такви не могу бити критеријуми за оцјену понуда.

Услуге адаптације простора:

- Иако ниједна понуда није задовољавала техничке захтјеве извршено је бодовање свих понуда без позиције за коју се захтијевао сертификат (према ЗЈН поступак је требало поништити),
- Уговором је предвиђена могућност обављања накнадних радова који ће се договорити у виду анекса којим би се наручили исти радови уколико се укаже потреба наручиоца за истим до краја године. Овакав начин уговарања је према Закону о јавним набавкама дозвољен уколико је добављач изабран кроз отворени поступак, а не путем конкурентског захтјева.

Авио карте:

- Поступак је проведен иако нису обезбјеђене три задовољавајуће понуде;
- У извјештају о проведеном поступку се прецизно не наводи разлог одбијања понуде једног од добављача;
- Поступак бодовања проведен је на бази јединичне цијене за одређену релацију, а не на бази укупне планиране вриједности издатака за авио карте;

Ревизија и у овом случају цијени како је сложен процес избора добављача за авио карте у складу са Законом о јавним набавкама, али предлаже да се приликом будуће евалуације избора добављача користе критеријуми висине провизије одређене агенције за набавку авио карата.

Услуге постављања лима на кров објекта азилантског центра: Уговорено је плаћање аванса у износу од 70% иако је у понуди наведено плаћање по завршетку радова. Добављач се обавезао на давање гаранције на изведене радове с роком од годину дана.

Услуге превозиња: У случају избора најповољније понуде за пружање услуга превозиња са енглеског језика путем конкурентског захтјева за достављање понуда, уочено је да вриједност уговора о јавној набавци није процијењена на почетку поступка набавке, те да су сва четири понуђача, којима је био упућен захтјев, доставили понуде које су по цијени коштања биле идентичне. Министарство је на крају донијело одлуку да се уговор потпише са свим понуђачима из разлога претходне дугогодишње сарадње са истима, као и потребом да се за ову врсту услуге има више уговорених лица с обзиром на начин и динамику њиховог ангажовања, потреба више сектора у Министарству у исто вријеме или да је неко од преводилаца већ ангажован од стране друге институције БиХ.

Узимајући у обзир наведене разлоге за склапање уговора са више преводилаца, мишљења смо да је убудуће свакако потребно консултовати Агенцију за јавне набавке БиХ, како би се примијенио адекватан поступак набавке у складу са Законом о јавним набавкама БиХ, с обзиром да конкурентски захтјев за достављање понуда у конкретном случају не представља одговарајући поступак набавке.

Услуге информисања и односа са јавношћу: Ревизијом ставки које се односе на издатке за услуге јавног информисања и односа са јавношћу утврђено је како није проведен поступак за избор добављача за набавку дневног и тједног тиска за потребе Министарства, како је то прописано одредбама Закона о јавним набавкама. Наиме, добављач по наведеном основу је током 2007. године Министарству фактурисао укупан износ од 13.953,00 КМ, за испоручени дневни и тједни тисак.

Општа препорука:

Сугеришемо руководству Министарства анализирање свих недостатака и пропуста које смо уочили током ревизије извршених набавки у току 2007. године, те посебно едуковање запосленика који судјелују у процесу набавки као и консултовање Агенције за јавне набавке за све нејасноће и дилеме током провођења процедура набавки.



8. Програми посебне намјене

Када су у питању програми посебних намјена уочили смо одређене недостатке и пропусте у процесу финансијског планирања и извршења, те дефинисању самих критеријума у вези с програмима посебних намјена (што је била и примједба Извјештаја о ревизији за 2006. годину). Ревизија истиче чињеницу како Министарство у сагласности са Министарством финансија и трезора није планирало програме посебних намјена у буџетској 2008. години. Из горе споменутог разлога како програми посебних намјена више нису планирани у буџету Министарства за 2008. годину, ревизија сматра непотребним и несврсисходним давање било каквих сугестија и препорука.

III КОРЕСПОНДЕНЦИЈА

Министарству је уручен Нацрт извјештаја о ревизији за 2007. годину на разматрање и достављање евентуалних нових доказа и коментара на налазе ревизије.

У остављеном року од 15 дана, Министарство је доставило коментаре на налазе садржане у Нацрту извјештаја о ревизији.

По нашој процјени, Министарство није доставило нове доказе и чињенице које би значајније утјецале на измјену налаза садржаних у Нацрту извјештаја о ревизији. По том основу овај Извјештај представља коначни извјештај достављен клијенту без корекција у односу на Нацрт извјештаја о ревизији.

У прилогу Извјештаја достављамо вам коментар Министарства на Нацрт извјештаја наш одговор на коментаре Министарства.

Сарајево, мај 2008. године

**ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ
РЕВИЗОРА**

мр. Драган Кулина

ГЕНЕРАЛНИ РЕВИЗОР

М.П.

Миленко Шего