



BOSNA I HERCEGOVINA
БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
BOSNIA AND HERZEGOVINA

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



Musala 9, 71 000 Sarajevo, Tel/Fax: ++ 387 (0) 33 26 47 40, www.revizija.gov.ba, e-mail: saibih@bih.net.ba

Broj :

**IZVJEŠTAJ O REVIZIJI
MINISTARSTVA SIGURNOSTI BiH
ZA 2004. GODINU**

Sarajevo, jun 2005. 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	4
3.1.	Sistem internih kontrola	4
3.1.1.	Upravljanje i rukovođenje	4
3.1.2.	Planiranje i izvršenje budžeta	6
3.1.3.	Rashodi	7
3.1.4.	Stalna sredstva	7
3.1.5.	Programi posebnih namjena	8
3.1.6.	Informacioni sistem	8
4.	KORESPONDENCIJA	9
5.	Rezime	9



I MIŠLJENJE REVIZORA

- 1.1. Ured za reviziju finansijskog poslovanja institucija Bosne i Hercegovine izvršio je reviziju finansijskih izvještaja, i to: Bilansa stanja, Računa prihoda i rashoda, Iskaza o kapitalnim izdacima i Izvještaja o izvršenju budžeta na dan 31. decembra 2004. godine u **Ministarstvu sigurnosti Bosne i Hercegovine** (u daljem tekstu : Ministarstvo). Revizija je ispitivala i saglasnost sa primjenljivim zakonima i funkcionisanje sistema internih kontrola.
- 1.2. Rukovodstvo Ministarstva odgovorno je za finansijske izvještaje, 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. Zakonska osnova revizije sadržana je u Zakonu o reviziji finansijskog poslovanja institucija Bosne i Hercegovine. Reviziju smo obavili u skladu sa revizionim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizionih institucija – INTOSAI. Ovi standardi zahtijevaju da reviziju planiramo i izvršimo na način koji nam omogućava da se u razumnoj mjeri uvjerimo da su finansijski izvještaji sastavljeni u skladu sa važećom zakonskom regulativom i primjenljivim računovodstvenim standardima i da predstavljaju tačan i istinit prikaz poslovanja. Revizija ocjenjuje i pouzdanost sistema internih kontrola kojima se osigurava poštivanje zakona i propisa, zaštita imovine, pouzdano izvještavanje i efikasno poslovanje.
- 1.4. Revizija je na osnovu uzorka ispitivala značajne transakcije koje potkrepljuju iznose u finansijskim izvještajima, ocjenu računovodstvenih načela prilikom sastavljanja finansijskih izvještaja, ocjenu značajnih procjena koje je izvršilo rukovodstvo 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.

Ured za reviziju izražava rezervu na finansijske izvještaje Ministarstva za 2004. godinu u vezi pozicija koje se odnose na sljedeće :

- **Nedovoljno pouzdan sistem internih kontrola u dijelu kontrolnih aktivnosti u finansijskom poslovanju, planiranju nacrta budžeta, praćenja i izvještavanja o izvršenju budžeta, popisa imovine i organizacije informacionog sistema (tačka 3.1.);**



I REVIZIONI IZVJEŠTAJ

1. Uvod

Ministarstvo u okviru svojih ovlaštenja izvršava poslove koji su definisani Zakonom o ministarstvima Bosne i Hercegovine. Konstituisanje Ministarstva izvršeno je 15.03.2003. godine stupanjem na snagu izmijenjenog Zakona o ministarstvima, iako je funkcionalno djelovanje počelo imenovanjem rukovodstva u januaru 2003. godine. Tokom 2003. godine Ministarstvo je finansijsko poslovanje i budžet izvršavalo u okviru Ministarstva civilnih poslova. Po sporazumu o preuzimanju sredstava i obaveza sa Ministarstvom civilnih poslova, Ministarstvo od 2004. godine posluje samostalno na osnovu posebno odobrenog budžeta. Ministarstvo u svom sastavu ima dvije upravne organizacije, Državnu graničnu službu i Državnu agenciju za istrage i zaštitu.

2. Osvrt na preporuke iz prethodnog izvještaja

Izvještaj o reviziji Ministarstva za 2003. godinu nije izrađen kao poseban, izdvojeni izvještaj zbog tadašnjeg poslovanja Ministarstva u okviru Ministarstva civilnih poslova. Dijelovi koji se odnose na Ministarstvo nalaze se u Izvještaju Ministarstva civilnih poslova. Nalazi i preporuke za Ministarstvo bile su sljedeće:

- Sredstva za Antiteroristički tim iz programa posebnih namjena bila su utrošena za nabavku kapitalnih sredstava bez saglasnosti Ministarstva finansija i trezora. Ova nepravilnost nije se ponovila u 2004. godini.

3. Nalazi i preporuke

3.1. Sistem internih kontrola

Revizija je uočila određene slabosti sistema internih kontrola¹ u dijelu koji se odnosi na:

- nedostatak određenih kontrolnih funkcija i razgraničenja dužnosti, prvenstveno u dijelu finansijskog poslovanja;
- neadekvatno planiranje prilikom donošenja nacrta budžeta za 2004. godinu;
- nepostojanje procedura u vezi praćenja izvršenja budžeta i izvještavanja o budžetu;
- nepoštivanje rokova prilikom izrade i predaje finansijskih izvještaja za 2004. godinu;
- nedostatak u planiranju sredstava posebnih namjena za 2004. godinu;
- nepoštivanje pravila iz oblasti računovodstva u dijelu koji se odnosi na inventarisanje sredstava i izvora sredstava;
- nedostatak organizovanog informacionog sistema i kadrova zaduženih za ovu oblast.

3.1.1. Upravljanje i rukovođenje

Unutrašnja organizacija Ministarstva nije u potpunosti implementirana tako da zbog nepopunjenosti određenih radnih mjesta Ministarstvo ne može efikasno izvršavati sve predviđene funkcije i uspostaviti odgovarajući sistem internih kontrola. Prema sistematizaciji poslova u Ministarstvu je planirano 188 zaposlenih prema organizaciji za 2004. godinu, odnosno 103 zaposlena prema organizaciji za 2003. godinu. Trenutno poslove izvršava 70 zaposlenih, što je 63% manje od plana.

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.



Značajan uzrok nepopunjenosti organizacione strukture predstavlja nedostatak poslovnog prostora. Nedostatak zaposlenih na određenim funkcijama ima za posljedicu izostanak određenih kontrolnih aktivnosti (razgraničenja dužnosti, nadzora nad finansijskom dokumentacijom itd.). Poslovne procese u finansijskom sektoru većinom je izvršavalo jedno lice, tako da su nedostajali određeni kontrolni postupci u odnosu na hijerarhijsku liniju nadređenosti.

Prema Zakonu o policijskim službenicima Bosne i Hercegovine Ministarstvo nije u zakonskom roku do 23.09.2004. godine donijelo podzakonska akta koja omogućavaju primjenu navedenog zakona i omogućavaju potpuno funkcionisanje upravnih organizacija u sastavu Ministarstva (Državne granične službe i Državne agencije za istrage i zaštitu). U međuvremenu, doneseno je 14 podzakonskih akata, a tri podzakonska akta su još uvijek u fazi donošenja.

Mišljenja smo da Ministarstvo treba preduzeti aktivnosti na popunjavanju optimalnog broja zaposlenih i rješavanju problema poslovnog prostora, što bi omogućilo efikasno obavljanje poslova iz nadležnosti Ministarstva. Također, preporučujemo da Ministarstvo donese procedure kojima će precizirati odgovarajuće kontrolne aktivnosti kojima se uvodi razgraničenje dužnosti i provjerava ispravnost i potpunost finansijske dokumentacije.

Preporučujemo da se pojačaju aktivnosti na donošenju podzakonskih akata kojima se omogućava funkcionisanje upravnih organizacija u sastavu Ministarstva.

Ministarstvo je izradilo Program rada i Izvještaj o radu za 2004. godinu. Program rada dostavljen je Vijeću ministara koje ga je i usvojilo bez prethodno pribavljenog mišljenja Ministarstva finansija i trezora o finansijskim aspektima programa rada². Ovo smatramo značajnih sa stanovišta osiguravanja sredstava za tačno planirane aktivnosti. Pored toga, finansijski izvještaji Ministarstva nisu predati u roku u skladu sa instrukcijama Ministarstva finansija i trezora (predati 7 dana nakon propisanog roka).

Ministarstvo je saglasno propisima³, godišnje izvještaje podnosilo odvojeno, posebno finansijski izvještaj koji se predaje Ministarstvu finansija i trezora, a posebno Izvještaj o radu koji se podnosi Vijeću ministara. Ovaj problem uočen je kod svih institucija Bosne i Hercegovine. Prema našem mišljenju, ovakav način izvještavanja ne daje potpunu informaciju o poslovanju Ministarstva s obzirom da poslovne aktivnosti nisu povezane sa utrošenim sredstvima.

Preporučujemo da Ministarstvo Program rada podnosi na usvajanje zajedno sa finansijskim planom kako bi poslovne aktivnosti Ministarstva bile povezane sa potrebnim sredstvima za njihovu realizaciju. Također, mišljenja smo da treba izmijeniti metodologiju izvještavanja i sačinjavati jedinstvene godišnje izvještaje koje će sadržavati izvršene (i neizvršene) aktivnosti Ministarstva tokom godine zajedno sa finansijskim izvještajima o izvršenju budžeta i finansijskoj poziciji Ministarstva. Ovakvim načinom izvještavanja Ministarstvo bi prezentovalo konkretne komparativne pokazatelje o izvršenim aktivnostima u odnosu na utrošena sredstva za realizaciju tih aktivnosti. Napominjemo da realizacija ovih preporuka prevazilazi ovlaštenja Ministarstva i da trebaju biti ostvarene u saradnji sa Ministarstvom finansija i trezora i Vijećem ministara.

² Odluka o načelima za utvrđivanje unutrašnje organizacije uprave.

³ Zakon o izvršenju budžeta institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za 2004. godinu i Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine.



3.1.2. Planiranje i izvršenje budžeta

Odobreni budžet Ministarstva realizovan je za tekuće izdatke, kapitalne izdatke i finansiranje izdataka za programe posebnih namjena u ukupnom iznosu od **2.519.690 KM**, što je manje od raspoloživog budžeta za **285.172 KM**, ili što predstavlja **89 %** ostvarenja budžeta. Pregled izvršenja budžeta Ministarstva za 2004. godinu prikazujemo u narednoj tabeli:

PREGLED IZVRŠENJA BUDŽETA ZA 2004. godinu

Tabela br. 1.

Iznosi u KM

Red. br.	Vrsta rashoda	Budžet za 2004.god	Promjena strukture budžeta Za 2004.	Tekuće rezerve budžeta Za 2004.	Ukupno odobreni budžet (3+4+5)	Izvršenje Budžeta za 2004.	Odstupanje (6 - 7)	Indeks (7/6)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
I	Tekući izdaci	2.299.400	0	0	2.299.400	2.016.502	282.898	87
1	Plaće zaposlenih	1.338.000	- 60.000	0	1.278.000	1.135.069	142.931	89
2	Naknade troškova zaposlenih	406.400	0	0	406.400	347.967	58.433	86
3	Putni troškovi	110.000	+50.000	0	160.000	157.888	2.112	99
4	Izdaci za energiju	0	0	0	0	0	0	0
5	Izdaci za komunalne usluge	150.000	0	0	150.000	127.480	22.520	85
6	Nabavka materijala	60.000	0	0	60.000	59.979	21	99
7	Izdaci za usluge prevoza i goriva	50.000	0	0	50.000	49.793	207	99
8	Unajmljivanje imovine i opreme	0	+10.000	0	10.000	0	10.000	0
9	Izdaci za tekuće održavanje	50.000	0	0	50.000	42.454	7.546	85
10	Izdaci za osiguranje	15.000	0	0	15.000	10.423	4.577	69
11	Ugovorene usluge	120.000	0	0	120.000	85.449	34.551	71
II	Tekući grantovi	0	0	0	0	0	0	0
III	Kapitalni izdaci	0	0	120.290 *	120.290	118.103	2.187	98
1	Nabavka građevina	0	0	0	0	0	0	0
2	Nabavka opreme	0	0	120.290	120.290	118.103	2.187	98
3	Nabavka ostalih staln. sredstava	0	0	0	0	0	0	0
IV	Programi posebne namjene	100.000	0	0	100.000	99.913	87	99
1.	Antiteroristički tim	70.000	0	0	70.000	69.913	87	99
2.	Organizovani kriminal	30.000	0	0	30.000	30.000	0	100
V	SVEUKUPNO (I-IV)	2.399.400	0	120.290	2.519.690	2.234.518	285.172	89
VI	Broj zaposlenih	103	0	0	103	70	33	68

* planirana sredstva od naknade po osnovu osiguranja za otuđeno službeno vozilo (100.290 KM) i sredstva tekuće rezerve kao doplata na kupovinu novog vozila (20.000 KM).

Osnov izrade nacrtu budžeta Ministarstva nije polazio od analiza i procjena potrebnih sredstava, predviđenih donacija, plana potrebnih kapitalnih sredstava, plana putovanja itd. Planiranje nije obuhvatilo dinamiku zapošljavanja tokom godine. Plan je izrađen pod pretpostavkom potpune implementacije broja zaposlenih do kraja godine.

Planirana organizacija za 2003. godinu nije ostvarena do kraja godine, a u međuvremenu je u 2004. godini proširena (imigracija, azil, Interpol). Također, nacrt budžeta nije razmatran i odobren od strane više rukovodne strukture u Ministarstvu. Komunikacija sa Ministarstvom finansija i trezora u toku izrade nacrtu budžeta i nakon dostavljanja prijedloga budžeta nije postojala.



Konačno, predloženi budžet Ministarstva u iznosu od 6.349.668 KM smanjen je od strane Ministarstva finansija i trezora za 3.950.268 KM ili 38%. Ovako usvojeni budžet ne predstavlja objektivne potrebe Ministarstva. Također, Ministarstvo je izvršilo promjenu strukture budžeta u iznosu od 60.000 KM što je dijelom uzrokovano nerealnom procjenom rashoda.

Ministarstvo treba da donese procedure izrade i usvajanja nacrtu budžeta uzimajući u obzir analize i procjene potrebnih sredstava, preuzetih obaveza, predviđenih donacija, plana potrebnih kapitalnih sredstava, plana putovanja itd. Time bi se osigurale realne procjene potrebnih sredstava što bi omogućilo i određene uštede javnog novca.

Ministarstvo nije utvrdilo procedure praćenja izvršenja budžeta i stvaranja obaveza uvidom u raspoloživa sredstva u budžetu. Izvršenje budžeta može se pratiti putem sistema trezorskog poslovanja (Izvještaj - Analiza raspoloživih sredstava). Međutim, sistem pruža podatke o operativnom budžetu tokom godine, ali ne i podatke o raspoloživom budžetu do kraja godine. Zbog toga je važno da Ministarstvo osigura vlastitu kontrolu dinamike izvršenja budžeta na način da se stvaranje obaveza izvršava uvidom u raspoloživa sredstva u budžetu. Također, izvještavanje o izvršenom budžetu Ministarstvo nije vršilo tokom godine kako je regulisano pravilima⁴.

Preporučujemo da Ministarstvo usvoji procedure praćenja izvršenja budžeta, odobravanja obaveza u skladu sa raspoloživim sredstvima u budžetu i izvještavanje o izvršenom budžetu. Ovo je značajno u uslovima kada budžet Ministarstva ne bude imao dovoljno prostora u raspolaganju sredstvima.

3.1.3. Rashodi

Revizija je pregledala rashode Ministarstva koji su izvršeni u 2004. godini i konstatovala manje nepravilnosti o kojima smo putem memoranduma obavijestili rukovodioca sektora za kadrovske, opće i materijalno-finansijske poslove o potrebnim aktivnostima za njihovo otklanjanje.

3.1.4. Stalna sredstva

Ministarstvo nije u potpunosti postupilo po pravilima⁵ koja regulišu popis sredstava i izvora sredstava. Komisija nije izvršila popis obaveza Ministarstva sa stanjem na dan 31.12.2004. godine. Komisija je popisala na stanju motorno vozilo Audi A6 iako sredstvo ne postoji jer je otuđeno u 2004. godini. Na osnovu toga, stvarno stanje nije usklađeno sa poslovnim knjigama Ministarstva. Također, vozilo se i dalje vodi u poslovnim knjigama i obračunava pripadajuća amortizacija, umjesto da se isknjiži na osnovu odgovarajuće dokumentacije.

Ovo može imati uticaja na efikasnu zaštitu sredstava koja su vlasništvo Ministarstva.

Preporučujemo da Ministarstvo ubuduće ažurira i prilagodi popisne liste i da usaglasi stvarno stanje sa stanjem u poslovnim knjigama. Ministarstvo mora osigurati da popisne komisije vrše stvarni, fizički popis koji predstavlja potvrdu stvarnog postojanja tih sredstava.

⁴ Zakon o izvršenju budžeta institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za 2004. godinu.

⁵ Uputstvo Ministarstva finansija i trezora o popisu imovine i obaveza budžetskih korisnika-institucija Bosne i Hercegovine na kraju budžetske godine.



3.1.5. Programi posebne namjene

Sredstva programa posebnih namjena bila su planirana bez odgovarajuće analize potreba i analitičkog pregleda potrebnih sredstava u većem iznosu i za više programa. Sredstva su korigovana od strane Ministarstva finansija i trezora i konačno odobrena za dva programa (podrška Antiterorističkom timu i borbi protiv organizovanog kriminala) u ukupnom iznosu od 100.000 KM. Ministarstvo je tek nakon odobravanja sačinilo plan utroška ovih sredstava i to za nabavku opreme, iako putem redovnog budžeta sredstva za ove namjene nisu odobrena.

Sredstva su realizovana u iznosu od 99.913 KM, tj. gotovo u potpunosti koliko su i odobrena, i to za: nabavku vozila (79.958 KM), nabavku uredskog namještaja (4.095 KM), mobilnih telefona (3.494 KM), laptop računara i printera (6.360 KM), video rekordera i kamera (950 KM) i adaptaciju ureda (5.056 KM).

Preporučujemo da Ministarstvo planira potrebne projekte u skladu sa stvarnim potrebama izvršavanja planiranih aktivnosti i potrebnim sredstvima za izvršavanje tih aktivnosti. Ovakav način povezivanja planiranih aktivnosti sa finansijskim sredstvima značajan je i kao osnova pravilnog izvještavanja o izvršenim aktivnostima i postignutim rezultatima projekta.

3.1.6. Informacioni sistem

Ministarstvo sigurnosti nema organizovan informacioni sistem kojim bi se postiglo efikasnije obavljanje poslova. S obzirom da je informacioni sistem u fazi uspostavljanja (formirana je radna grupa za kreiranje strategije informatizacije na nivou institucija Bosne i Hercegovine), Ured za reviziju skreće pažnju rukovodstvu Ministarstva na određene nedostatke u informacionom sistemu.

U Ministarstvu se koriste dvije neuvezane lokalne mreže i dva odvojena pružalaca usluga za konekciju na Internet što povećava troškove Interneta i slabi kontrolu nad sigurnosti podataka. Te dvije mreže nisu međusobno povezane i jedna od njih se nalazi u sastavu lokalne mreže drugog ministarstva što može negativno uticati na sigurnost i konzistentnost korištenih podataka. U planu je njihovo međusobno uvezivanje, međutim zbog nelogičnog rasporeda ureda postoji mogućnost nepotrebnog izlaganja troškovima povezivanja između različitih spratova.

Uočen je i problem loše komunikacije između Odjeljenja za informatiku i Sektora za analitiku, jer kreirani planovi razvoja informacionog sistema i ostali akti nisu dolazili do nadležnih lica.

Preporučujemo da rukovodstvo Ministarstva propiše procedure kretanja dokumentacije i rada službe protokola, koje će omogućiti nesmetan protok informacije kroz sve nivoe organizacije, kako se slični problemi ne bi dešavali u budućnosti.

Revizijom je utvrđeno da ne postoji pravilnik o sigurnosti podataka i pravu pristupa podacima, kao ni procedure o korištenju informacionog sistema.

Ministarstvo bi trebalo izvršiti klasifikaciju podataka na osnovu koje bi se trebala definisati prava pristupa pojedinim informacijama u elektronskom obliku u vezi procedura korištenja informacionog sistema. Također, potrebno je u što skorijem roku osigurati sve tehničke predušlove za uspostavu oganizovanog informacionog sistema, a koje obuhvataju nabavku opreme i licenciranih softvera prema projektnom planu.



4. KORESPONDENCIJA SA KLIJENTOM

Ministarstvu je dana 06.05.2005. godine uručen Nacrt izvještaja o izvršenoj reviziji za 2004. godinu na razmatranje i dostavljanje eventualnih komentara i primjedbi na nalaze revizije. Ministarstvo je u ostavljenom roku dostavilo odgovor u kome izražava zahvalnost na nalaze i preporuke revizije bez primjedbi na naš Izvještaj o reviziji.

5. Rezime

Tokom obavljanja svog mandata revizija je uočila određene slabosti sistema internih kontrola u dijelu koji se odnosi na nedostatak određenih kontrolnih funkcija i razgraničenja dužnosti, neadekvatnog planiranja prilikom donošenja nacrta budžeta, neutvrđenih procedura praćenja izvršenja budžeta i izvještavanja o budžetu, nepoštivanje rokova predaje finansijskih izvještaja za 2004. godinu, nedostatke u postupcima u vezi planiranja i realizacije programa posebnih namjena, nedostatke prilikom popisa imovine i nepostojanje organizovanog informacionog sistema. Također, Ministarstvo nije u potpunosti primjenjivalo pravila iz oblasti računovodstva u dijelu koji se odnosi na inventarisanje sredstava i izvora sredstava.

Unutrašnja organizacija Ministarstva nije u potpunosti implementirana tako da zbog nepopunjenosti određenih radnih mjesta Ministarstvo ne može efikasno izvršavati sve predviđene funkcije i uspostaviti efikasan sistem internih kontrola.

**ZAMJENIK GENERALNOG
REVIZORA**

Samir Mušović

GENERALNI REVIZOR

Milenko Šego

**ZAMJENIK GENERALNOG
REVIZORA**

Dragan Kulina