



Broj :

IZVJEŠĆE O REVIZIJI

MINISTARSTVA SIGURNOSTI BiH ZA 2005. GODINU

Sarajevo, ožujka 2006. godine



KAZALO

I	MIŠLJENJE REVIZORA	3
II	REVIZIONO IZVJEŠĆE	4
1.	Uvod	4
2.	Osvrt na preporuke iz prethodnog izvješća	4
3.	Nalazi i preporuke	5
3.1.	Sustav internih kontrola	5
3.2.	Financijska izvješća	9
3.3.	Proračun	11
3.4.	Izvršenje proračuna	11
3.5.	Nabave	12
3.6.	Programi posebnih namjena	13
4.	Korespondencija	14
5.	Sažetak	15

PRIVITAK

Tablica izvršenja proračuna za razdoblje 01.01.2005. do 31.12.2005. godine



I MIŠLJENJE REVIZORA

- 1.1. Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu : Ured za reviziju) izvršio je reviziju finansijskih izvješća **Ministarstva sigurnosti Bosne i Hercegovine** (u daljnjem tekstu : **Ministarstvo**) za 2005. godinu.
- 1.2. Rukovodstvo **Ministarstva** odgovorno je za finansijska izvješća, za postupanje sukladno zakonima i propisima i uspostavljanje efikasnog sustava internih kontrola. Naša odgovornost je da izrazimo mišljenje na temelju revizije koju smo izvršili.
- 1.3. Zakonska utemeljenost revizije sadržana je u Zakonu o reviziji institucija Bosne i Hercegovine ('Službeni glasnik BiH', broj: 12/06). Reviziju smo obavili sukladno revizijskim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija – INTOSAI ('Službeni glasnik BiH', broj: 15/01). Ovi standardi zahtijevaju da reviziju planiramo i izvršimo na način koji nam omogućava da se u razumnoj mjeri uvjerimo jesu li finansijska izvješća sastavljena sukladno važećoj zakonskoj regulativi i primjenljivim računovodstvenim standardima i da li predstavljaju točan i istinit prikaz poslovanja. Revizija ocjenjuje i pouzdanost sustava internih kontrola kojima se osigurava poštivanje zakona i propisa, zaštita imovine, pouzdano izvješćivanje i efikasno poslovanje.
- 1.4. Revizija je na temelju uzoraka ispitivala značajne transakcije koje potkrepljuju iznose u finansijskim izvješćima, ocjenu računovodstvenih načela prigodom sastavljanja finansijskih izvješća, ocjenu značajnih procjena izvršenih od strane rukovodstva prigodom sastavljanja finansijskih izvješća, usuglašenost sa zakonima i propisima i ocjenu sustava internih kontrola.

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

Finansijska izvješća **Ministarstva** za 2005. godinu prikazuju točan i istinit pregled rashoda, neizmirenih obveza, stalnih sredstava, kapitalnih ulaganja i izvršenja proračuna na dan 31.12.2005. godine, osim za efekte koji na finansijska izvješća imaju slijedeće stavke:

- Finansijska izvješća su nepotpuna i po tom osnovu nedovoljno pouzdana za izvješćivanje eksternih korisnika (točka 3.2.);
- Proračun nije urađen kvalitetno sa realno utvrđenim resursima potrebnim za izvršenje jasno definiranih ciljeva i zadataka poslovanja (točka 3.3.);
- Izvršene nabave i inventura imovine nisu u potpunosti usuglašeni sa pravilima koji reguliraju ove oblasti (točka 3.5.)
- Ostvareni rashodi iz proračuna iz Programa posebnih namjena nisu u svim aspektima izražavali ekonomičnost poslovanja (točka 3.6.);



II REVIZIONO IZVJEŠĆE

1. Uvod

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

- zaštitu međunarodnih granica, unutarnjih graničnih prelaza i reguliranje prometa na graničnim prelazima BiH;
- spriječavanje i otkrivanje učinilaca krivičnih djela terorizma, trgovine drogom, krivotvorenja domaće i strane valute i trgovine ljudima i drugih krivičnih djela sa međunarodnim ili međuentitetskim elementom;
- međunarodnu suradnju u svim oblastima iz nadležnosti ministarstva;
- zaštitu osoba i objekata;
- prikupljanje i korištenje podataka od značaja za sigurnost BiH;
- organizaciju i usuglašavanje aktivnosti entitetskih ministarstava unutarnjih poslova i Distrikta Brčko BiH u ostvarivanju sigurnosnih zadataka u interesu BiH;
- provođenje međunarodnih obveza i suradnju u provođenju civilne zaštite, koordinacija djelovanja entitetskih službi civilne zaštite u BiH i usklađivanje njihovih planova za slučaj prirodne ili druge nesreće koje zahvataju teritorij BiH i donošenje programa i planova zaštite i spašavanja;
- provodi politiku useljavanja i azila BiH i uređuje procedure u svezi sa kretanjem i boravkom stranaca u BiH.

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

2. Osvrt na preporuke iz prethodnog izvješća

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

Realizirane preporuke:

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

**Aktivnosti koje su u toku:**

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

Preporuke koje nisu realizirane:

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

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

Revizija je izvršila ispitivanje sustava internih kontrola, administrativnih i računovodstvenih procedura i kvalitete financijskog upravljanja u Ministarstvu. Cilj ovih ispitivanja je bio da se uvjerimo u kojoj mjeri su pouzdani podaci na kojima se baziraju financijska izvješća i da li je financijsko upravljanje sukladno postojećim propisima.

Ministarstvo financija i trezora dostavilo je svim korisnicima proračuna 'Praktični vodič za efikasnu internu kontrolu u institucijama Bosne i Hercegovine' koji sadržava smjernice u svezi s izradom Pravilnika o internim kontrolama.

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



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

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

Ministarstvo nije do sada poduzelo aktivnosti na izradi Pravilnika o internim kontrolama koji omogućava primjenu ovakvog modela internih kontrola. Najveća odgovornost za uspostavljanje sustava internih kontrola vezana je za rukovodstvo Ministarstva. Istovremeno, uvođenjem sustava internih kontrola temeljenog na modelu od pet komponenti najviše će koristiti rukovodstvu, jer će takav sustav osigurati (u razumnoj mjeri) zaštitu poslovanja od eventualnih prevara, grešaka ili zlouporaba. Naša zapažanja u Ministarstvu u svezi s ovom problematikom predstaviti ćemo po pojedinim komponentama sustava internih kontrola.

▪ Kontrolno okruženje

Kontrolno okruženje je temelj cjelokupnog sustava interne kontrole. Ono osigurava disciplinu i organizaciju kao i klimu koja utječe na opću kvalitetu interne kontrole.

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

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



Naša namjera nije da sugeriramo upošljavanje nedostajućeg kadra, ali smo mišljenja da u okviru postojećeg kadra mogu da se zadovolje principi nadzora i kontrole nad financijskim transakcijama definiranjem jasnih odgovornosti i davanjem ovlasti

Preporuka

Preporučamo da rukovodstvo Ministarstva prenese pozitivan stav prema sustavu internih kontrola na cijelu organizaciju i da poduzme aktivnosti na izradi Pravilnika o internim kontrolama temeljenih na modelu od pet komponenti.

▪ Procjena rizika

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

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

Preporuka

Ministarstvo treba procijeniti rizike poslovanja prema pojedinim poslovnim procesima koji se odnose na financijski aspekt poslovanja. Npr., procjena rizika može da se utvrdi za određene aktivnosti u financijskom poslovanju, kao što su: izrada proračuna, praćenje izvršenja proračuna, nabave, unos podataka u glavnu knjigu, korištenje službenih vozila, financijsko izvješćivanje, posebni programi, inventure imovine, prihodi od taksi i sl. Također, poslovni procesi i procjena rizika mogu se utvrditi i za aktivnosti u svezi sa općom nadležnosti Ministarstva (međunarodna suradnja, strateška analiza, imigracije, azil, civilna zaštita, inspektorat, informacijski sustavi sl.).

▪ Kontrolne aktivnosti

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

Stoga smo mi u našim ranijim izvješćima sugerirali da Ministarstvo donese određeni broj pravila, a pojedina pravila su bila propisana i od strane Ministarstva financija i trezora (pravila o potrošnji, stvaranju obveza, procedurama nabava, procedurama unosa podataka u sustav za plaćanje itd). Ministarstvo je i pored otežavajuće činjenice da neki sustavni propisi nedostaju ili su nekonzistentni, donijelo veliki broj pravila i procedura i tako stvorilo minimalne preduvjete za funkcioniranje bilo kakvog sustava internih kontrola.



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

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

Preporuka

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

▪ Informacije i komunikacije

Uočili smo da Ministarstvo nije uspostavilo formalni sustav informacija i komunikacija koji uključuje računarsku tehnologiju i povremeno okupljanje osoblja radi informiranja. Umjesto toga postoje pojedini oblici neformalnog informiranja i komuniciranja koji ne garantira da će svi biti blagovremeno informirani. Ovdje naročito podrazumijevamo upoznavanje uposlenih sa pravilima kako bi oni jasno prepoznavali svoje uloge i odgovornosti.

Preporuka

Preporučamo Ministarstvu da uvede redovit način informiranja i komunikacije sa uposlenima, npr. putem kreiranja intraneta, redovitim sastancima sa svim osobljem, uvođenjem oglasne ploče i drugim oblicima komuniciranja.

▪ Monitoring

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

Preporuka

Potrebno je izvršiti odgovarajuće analize i izmjene sustava internih kontrola i prilagođavanje sustava internih kontrola prema 'Vodiču za efikasnu internu kontrolu u institucijama Bosne i Hercegovine' koje je izradilo Ministarstvo financija i trezora.



3.2. Financijska izvješća

Prema instrukcijama Ministarstva financija i trezora Ministarstvo je izmijenilo način izvješćivanja za 2005. godinu. Financijska izvješća sačinjena su prema Pravilniku o financijskom izvješćivanju institucija Bosne i Hercegovine koji je donesen od strane Ministarstva financija i trezora BiH, bez financijskih izvješća na propisanim obrascima za eksterne korisnike. Izvješća sadrže propisane privitke, i to: Pregled rashoda iz proračuna po ekonomskim kategorijama samo za tekuće izdatke iz proračuna (privitak 2.), Posebni podaci o plaćama i broju uposlenih (privitak 4.), Pregled dinamike upošljavanja u 2005. godini (privitak 4/1.), Pregled neizmirenih obveza (privitak 6.), Pregled stalnih sredstava sa stanjem 31.12.2005. godine (privitak 7.) i Pregled kapitalnih ulaganja po vrstama, projektima i opremi (privitak 7/1.). Izvješća sadrže zabilješke uz financijska izvješća za 2005. godinu.

Iako ova izvješća u najvećoj mjeri zadovoljavaju formu izvješćivanja prema Međunarodnim standardima financijskog izvješćivanja, oni nisu u potpunosti kompletni i po tom osnovu pouzdani. Ovo se ogleda u slijedećem:

- Preventivna kontrola kompletnosti i računске točnosti financijskih izvješća nije obavljena u Ministarstvu. Pregled rashoda (privitak br. 2) popunjen je samo za tekuće izdatke iz proračuna, bez Programa posebnih namjena i kapitalnih ulaganja. Pregled stalnih sredstava (privitak br. 7) prethodno je bio pogrešno popunjen (neusuglašen sa Glavnom knjigom), a kasnije ispravljen u toku revizije. Godišnje izvješće o izvršenju proračuna (privitak br. 8) nije sačinjeno, mada postoje nedoumice u Pravilniku o financijskom izvješćivanju da li ovaj obrazac uopće sačinjava Ministarstvo kao proračunski korisnik;
- Financijska izvješća ne sadrže dio koji se odnosi na financiranje Azilantskog centra iz donacije "UNHCR-a" koja je realizirana u iznosu 224.338 KM;
- Pregled kapitalnih ulaganja (privitak br. 7/1) nije kompletan i ne sadrži sva ulaganja uključujući sredstva iz donacija. Naknadno je tijekom revizije sačinjen kompletan pregled svih nabava uključujući i primljene donacije u opremi;
- Financijska izvješća ne sadrže Bilancu stanja koja predstavlja financijski položaj Ministarstva (sredstva, obveze, izvori) koji trebaju biti u ravnoteži. Dijelom se ovi podaci mogu naći na različitim mjestima u izvješćima, ali podaci nedostaju u cjelini i na jednom mjestu (npr. o stanju novčanih sredstava-blagajni, potraživanjima, izvorima sredstava i ostalo);
- Financijska izvješća za programe posebnih namjena sačinjeni su na jednom posebnom obrascu (koji nije propisan Pravilnikom o financijskom izvješćivanju), umjesto na privicima koji su propisani za tekuće izdatke iz proračuna (privitak br. 2, privitak br. 6, privitak br. 7. i privitak br. 7/1). Ovo je dijelom i posljedica nedovoljno jasnih instrukcija u Pravilniku o financijskom izvješćivanju.
- Propisane Informacije o sustavu internih kontrola realiziranih tijekom godine nisu izrađene;
- Korektivne radnje poduzete u cilju realizacije preporuka revizije nisu sadržane u izvješćima (mada su izrađene po našem ranijem zahtjevu).



Izmijenjeni način izvješćivanja nije na odgovarajući način praćen uputstvima, smjernicama i instrukcijama Ministarstva financija i trezora što je stvorilo nedoumice u svezi načina izvješćivanja za eksterne korisnike izvješća. Uočili smo slijedeće:

- Pravilnik o načinu izvješćivanja predstavljen je na web stranici Ministarstva financija i trezora i nije zvanično objavljen. Ovo je uzrokovalo nerazumijevanje kod proračunskih korisnika u svezi načina izvješćivanja u odnosu na prethodnu godinu i pitanja da li je u tom slučaju ovakav način izvješćivanja obvezujući i jedini. Ministarstvo financija i trezora dostavilo je dodatnu instrukciju prema našim preporukama prije roka dostave finansijskih izvješća koja nije u potpunosti poštivana od strane Ministarstva u svezi izrade izvješća za eksterne korisnike;
- Prilikom predaje ovih izvješća nije postojala kontrola u Ministarstvu financija i trezora (izvješća predati u kabinet ministra MFT-a) koja bi omogućila kontrolu kompletnost svih privitaka koji su propisani Pravilnikom o finansijskom izvješćivanju;
- Ministarstvo financija i trezora nije posebnim propisom i u suradnji sa proračunskim korisnikom i eksternim korisnicima ovih izvješća usuglasilo i reguliralo formu izvješća, rok i način izvješćivanja za eksterne korisnike kako je propisano navedenim pravilnikom;
- Nisu data precizna uputstva o izvješćivanju za Programe posebnih namjena tj. koje priloge iz seta izvješća treba za ove programe popuniti. Programi posebne namjene obično sadržavaju podatke o sredstvima, obvezama, izvorima sredstava i rashodima i trebaju imati isti tretman kao i ostala sredstva iz proračuna;

Preporuka

Ministarstvo treba sačinjavati finansijska izvješća sukladno Pravilniku o finansijskom izvješćivanju, a podaci u finansijskim izvješćima trebaju biti usuglašeni sa Glavnom knjigom Ministarstva sa stanjem na dan 31. prosinac tekuće godine. Sve eventualne nejasnoće ovlaštene osobe iz Ministarstva moraju razjasniti u suradnji sa Ministarstvom financija i trezora koje će se dodatno angažirati u svezi otklanjanja određenih nedostataka u izvješćivanju u cilju pouzdanih izvješća. Mišljenja smo da bi tiskani obrasci i precizna uputstva za popunjavanje finansijskih izvješća mogli biti jedno od rješenja kojim bi se postigla standardizacija izvješćivanja. Također, Ministarstvo mora da poduzme mjere kojima će osigurati kontrolu izrade finansijskih izvješća koji trebaju biti predstavljeni i ostalim eksternim korisnicima.



3.3. Proračun

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

Preporuka

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

3.4. Izvršenje proračuna

Ministarstvo nije utvrdilo odgovarajuća pravila kojima se bliže reguliraju pojedini izdaci iz proračuna. Ovo je u svezi sa našim prethodnim nalazima u svezi sustava internih kontrola koji nije u dovoljnoj mjeri izgrađen u Ministarstvu. Zapažanja koja smo uočili odnose se na slijedeće:

- Ministarstvo je odobrilo određeni iznos stimulacija uposlenima (npr. u prosincu 2005. godine 6 uposlenih je primilo uvećanje plaća za 30% i 40%). Ukupan neto iznos isplaćenih stimulacija iznosi 18.771 KM. Za pojedine stimulacije dobiveno je suglasje Agencije za državnu službu, dok su ostale isplaćene sukladno odluci Vijeća ministara. Isplata je obično vezana za dodatne poslove za koje nedostaje uposlenih.

**Preporuka**

Bez namjere da osporavamo pravo na isplate stimulacija, skrećemo pozornost da ovo pitanje treba biti uređeno pravilima kojima će se precizirati u kojim uvjetima, za koje poslove i koliko uvećanje plaća može da bude izvršeno. Potrebno je da se uvijek i dodatno obrazlože efekti poslovanja koji su po tom osnovu ostvareni u sektorima u kojima nedostaje uposlenih, a stimulirani su postojeći kadrovi.

- Faktura za troškove telefona za prosinac 2005. godine u iznosu 2.625 KM nije evidentirana u 2005. godini jer je primljena tek 02.03.2006. godine. Ovo je posljedica nedostatka kontrola u Ministarstvu s obzirom da je trebalo da reaguje na nedospjelost fakture ili da ukalkulira troškove koji se odnose na obračunsko razdoblje.

Preporuka

Preporučamo da se pojačaju kontrole u svezi razgraničenja troškova koji trebaju biti obuhvaćeni u odgovarajućem obračunskom razdoblju.

3.5. Nabave

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

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

Preporuka

Preporučamo da se pojača sustav internih kontrola u postupcima nabava na način da se daju ovlasti osobama koje će biti odgovorne za procedure nabava.

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

**Preporuka**

Revizija je i ranije ukazivala na poštivanje pravila o inventuri čime se osigurava zaštita imovine. Skrećemo pažnju Ministarstvu da osigura propisane postupke kojima inventura imovine treba biti izvršena na temelju pravila o inventarisanju.

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

Preporuka

Preporučamo Ministarstvu da prigodom prijema donacija koje su u svezi s opremom izradi strukturu donirane opreme sa pojedinačno iskazanim vrijednostima svake donacije. Odluka o prihvatanju donacije treba da sadrži i komisijски zapisnik o preuzimanju donirane opreme i datum aktiviranja sredstava što omogućava točan obračun amortizacije.

3.6. Programi posebne namjene

Planirana i realizirana sredstva namijenjena Programima posebnih namjena navedena su u privitku u Tablici br. 1. Revizija ponovo ističe nedostatke u svezi s planiranjem i realizacijom ovih sredstava, što se odnosi na slijedeće:

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

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

Udarni tim za sprečavanje trgovine ljudima

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



Nacionalni koordinator protiv trgovine ljudima

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

Preporuka

Preporučamo Ministarstvu donošenje odgovarajućih pravila u svezi planiranja i realizacije Programa posebnih namjena, i to:

- da se definiraju kriteriji formiranja Programa posebnih namjena;
- da se definiraju jasne obveze i odgovornosti svih osoba koje sudjeluju u realizaciji proračuna namijenjenog programu,
- da se planirana struktura izdataka iz programa donosi sukladno planu aktivnosti,
- da se propiše metodologija izvješćivanja o utrošenim sredstvima pojedinačnih programa i realiziranim aktivnostima vezanih za program,
- da se utvrde kriteriji za određivanje visine pojedinačnih naknada koji se izvršavaju na teret proračuna namijenjenog Programu posebnih namjena.

4. Korespondencija

Ministarstvu je uručen nacrt Izvješća o izvršenoj reviziji za 2005. godinu na razmatranje i dostavljanje eventualnih novih dokaza i komentara na nalaze revizije.

U ostavljenom roku od 15 dana, Ministarstvo nije dostavilo komentare na nalaze sadržane u izvješću. Ovo izvješće predstavlja konačno izvješće dostavljeno klijentu bez korekcija u odnosu na nacrt Izvješća o reviziji.



5. Sažetak

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

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

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

**ZAMJENIK GLAVNOG
REVIZORA**

mr. Dragan Kulina

GLAVNI REVIZOR

Milenko Šego