



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 PRAVOBRANILAŠTVA BiH ZA 2004. GODINU

Sarajevo, juli 2005. godine

**SADRŽAJ**

I	MIŠLJENJE REVIZORA	3
II	REVIZIONI IZVJEŠTAJ	4
1.	Uvod	4
2.	Osvrt na preporuke iz prethodne revizije	4
3.	Nalazi i preporuke	5
3.1.	Sistem internih kontrola	5
3.1.1.	Upravljanje i rukovođenje	5
3.1.2.	Planiranje i izvršenje budžeta	6
3.1.3.	Informacioni sistem	8
4.	KORESPONDENCIJA	8
5.	REZIME	8

I MIŠLJENJE REVIZORA

- 1.1. Ured za reviziju finansijskog poslovanja institucija Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ured za reviziju) 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 **PRAVOBRANILAŠTVA BOSNE I HERCEGOVINE** (u daljem tekstu: Pravobranilaštvo). Revizija je ispitivala i usaglašavanja sa primjenljivim zakonima i funkcionisanje sistema internih kontrola.
- 1.2. Rukovodstvo Pravobranilaštva odgovorno je za finansijske izvještaje, usaglašenost sa zakonima i propisima i uspostavljanje efikasnih internih kontrola. Naša je odgovornost 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 cijeni i pouzdanost sistema internih kontrola kojima se osigurava poštovanje 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 principa prilikom sastavljanja finansijskih izvještaja, ocjenu značajnih procjena izvršenih od strane rukovodstva 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.

Prema našem mišljenju, revidirani finansijski izvještaji daju fer i istinit prikaz stanja, u svim značajnijim aspektima finansijskog poslovanja, za godinu koja se završava na 31. decembra 2004. godine, osim za efekte koje na finansijsko poslovanje imaju dole navedene kvalifikacije:

- **Slabosti u sistemu internih kontrola**
- **Planiranje i izvršenje budžeta nije unaprijedeno**
- **Slabosti u informacionom sistemu**

II REVIZIONI IZVJEŠTAJ

1. Uvod

U skladu sa Zakonom¹ Pravobranilaštvo vrši poslove pravnog savjetovanja i zakonskog zastupanja Bosne i Hercegovine pred svim zakonskim tijelima, te poslove pravne zaštite imovine i imovinskih interesa BiH, njenih institucija, javnih agencija, javnih korporacija i drugih organizacija BiH. Funkciju Pravobranilaštva vrše pravobranilac, dva zamjenika pravobranioca, imenovani iz reda konstitutivnih naroda, te više pomoćnika pravobranioca. U skladu sa članom 3. navedenog Zakona funkcija pravobranioca podliježe rotaciji između pravobranioca i dva zamjenika, u jednakim vremenskim intervalima tokom trajanja mandata. U toku 2004., donesene su Izmjene i dopune Zakona² tako da je u skladu sa istim Pravobranilaštvo stavljeno u nadležnost Vijeća ministara Bosne i Hercegovine i dobilo status upravne organizacije. Naime, članom 19., izmjena i dopuna navedenog zakona, definisano je da se Odredbe Zakona o upravi koje se odnose na rukovođenje i odgovornosti rukovodioca organa i njihovih zamjenika na odgovarajući način primjenjuju i na pravobranioca i zamjenika pravobranioca. Pravobranilaštvo ima svoj budžet koji je sastavni dio Budžeta institucija BiH. Sjedište Pravobranilaštva je u Sarajevu.

2. Osvrt na preporuke iz prethodnog izvještaja

Ured za reviziju izvršio je reviziju poslovanja Pravobranilaštva za 2003. godinu o čemu je sastavljen Izvještaj. Pravobranilaštvu je u Izvještaju sugerisano donošenje neophodnih pravila i procedura za značajnije kategorije troškova, unapređenje procesa planiranja budžeta, te kreiranje razvojne strategije informacionog sistema. Revizijom za 2004. godinu utvrđeno je sljedeće:

Realizovane preporuke:

- Pravila i procedure za značajnije kategorije troškova su donesena.

Aktivnosti koje su u toku:

- Preduzimaju se određene aktivnosti vezano za kvalitetnije planiranje,
- Aktivnosti na unapređenju sistema internih kontrola.

Nerealizovane preporuke:

- Nije uspostavljen adekvatan informacioni sistem.

¹ Zakonu o Pravobranilaštvu Bosne i Hercegovine – 'Službeni glasnik BiH', broj: 8/02 i 10/02.

² Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o Pravobranilaštvu BiH- 'Službeni glasnik BiH', br. 44/04.

3. Nalazi i preporuke

3.1. Sistem internih kontrola

Revizija je utvrdila određene slabosti u sistemu internih kontrola ³ koje utiču na efikasnost i transparentnost u finansijskom poslovanju Pravobranilaštva. Ovdje prvenstveno mislimo na sljedeće: slabosti u sistemu upravljanja i rukovođenja uglavnom; proces planiranja budžeta koji nije unaprijeđen i, još uvijek, nije zadovoljavajući i nije uspostavljen organizovan informacioni sistem.

Ured za reviziju preporučuje Pravobranilaštvu da sačini analizu utvrđenih slabosti po svim segmentima i uspostavi efikasan sistem internih kontrola sa procijenjenim rizicima i definisanim mjerama za njihovo prevazilaženje u svim značajnijim procesima što je preduslov za efikasno i ekonomično poslovanje.

U vezi pravila i procedura koji regulišu način korištenja budžetskih sredstava i visinu značajnijih kategorija troškova, revizija je utvrdila da je Pravobranilaštvo, u skladu sa preporukama revizije, donijelo veći broj pravila i procedura, međutim kako je izgradnja pouzdanog i kvalitetnog sistema internih kontrola kontinuirani proces, skrećemo pažnju da je u skladu sa razvojem institucije i povećanjem obima poslovnih aktivnosti potrebno donositi nova pravila, a postojeće odluke, pravila i procedure stalno unapređivati i nadograđivati.

3.1.1. Upravljanje i rukovođenje

U skladu sa odredbama člana 3. Zakona o Pravobranilaštvu Bosne i Hercegovine, izvršena je rotacija na funkciji između pravobranioca i zamjenika pravobranioca. Odlukom Vijeća ministara za pravobranioca je imenovan dotadašnji zamjenik pravobranioca. Revizija je ustanovila da datum, 10. septembra 2004. godine, rotacija na funkciju pravobranioca u Odluci Vijeća ministara nije ujednačena sa Odlukom o imenovanju po rotaciji na funkciji od 27. jula 2004., koja je objavljena u 'Službenom glasniku BiH', broj 37/04. Navedena neusaglašenost Odluke Vijeća ministara sa zakonskim odredbama može, po našem mišljenju, dovesti u pitanje legalnost obavljanja funkcije pravobranioca kao zakonitog zastupnika Bosne i Hercegovine u spornom razdoblju (s obzirom da je novoimenovani pravobranilac funkciju po rotaciji preuzeo 27. jula 2004. godine). Revizija je, dalje utvrdila da unutrašnja organizacija Pravobranilaštva nije u potpunosti implementirana, tako da zbog nepopunjenosti značajnih radnih mjesta kao što je npr. sekretar Pravobranilaštva, Pravobranilaštvo radi u otežanim uslovima u kojima ne može uspostaviti transparentan i efikasan sistem internih kontrola, što povećava rizik za kvalitetno obavljanje funkcije definisane zakonom. Slabosti ovog sistema se ogledaju i u radu Pravobranilaštva bez usvojenog finansijskog plana i programa sa definisanim ciljevima i procijenjenim rizicima, te neredovnom održavanju kolegijuma i donošenju pojedinih internih akata bez konsenzusa, kao npr. Poslovnik Pravobranilaštva.

Osim navedenog, Pravobranilaštvu su Odlukom Vijeća ministara privremeno delegirani i poslovi iz nadležnost agenta/zastupnika BiH pred Evropskim sudom za ljudska prava na kojim su angažovani pravobranilac i jedan od zamjenika pravobranioca. Revizija je utvrdila da je pravobraniocu i zamjeniku pravobranioca za delegirane poslove isplaćena stimulacija bez pribavljenog mišljenja Ministarstva finansija i trezora ili saglasnosti Vijeća ministara. Navedeno je uz nerazumijevanje funkcije Pravobranilaštva od strane institucija Bosne i Hercegovine koje zastupa, dodatno otežalo njegov rad.

³ U izvještaju revizije za prethodnu godinu Pravobranilaštvu je skrenuta pažnja na razumijevanje sistema internih kontrola rukovodstva kao skupa postupaka i mjera koje osiguravaju tačnost i pravilnost evidentiranja finansijskih transakcija, njihovu punu usklađenost za zakonima, te efikasno ekonomično i efektivno trošenje javnog novca i zaštitu imovine.

Revizija preporučuje da se sistem internih kontrola rukovodstva podigne na viši nivo u cilju preventivnog djelovanja od nastanka eventualnih nepravilnosti koje su materijalno značajne za finansijsko poslovanje.

Predlažemo također da Pravobranilaštvo, u cilju osiguranja efikasne zakonske zaštite i zastupanja Ustavom utvrđenih interesa i prava države Bosne i Hercegovine, poboljša saradnju i komunikaciju sa drugim institucijama BiH koje po zakonu zastupa u smislu blagovremenog dostavljanja predmeta koji se tiču Pravobranilaštva.

Pravobranilaštvo je izradilo Program rada i Izvještaj o radu za 2004. godinu. Program rada usvojen je bez prethodno pribavljenog mišljenja Ministarstva finansija i trezora koje se odnosi na finansijski aspekt programa rada⁴. Saglasno propisima⁵, godišnji izvještaji Pravobranilaštva podnose se odvojeno: Izvještaj o radu podnosi se Vijeću ministara, i Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, dok se finansijski izvještaj dostavlja Ministarstvu finansija i trezora. Prema našem mišljenju, ovakav način izvještavanja ne daje potpunu informaciju o poslovanju Pravobranilaštva, s obzirom da poslovne aktivnosti nisu povezane sa utrošenim sredstvima.

Mišljenja smo da bi Pravobranilaštvo trebalo program rada podnositi na usvajanje uz finansijski plan, te da treba izrađivati jedinstvene godišnje izvještaje, koji bi, uz godišnji finansijski izvještaj o izvršenju budžeta, odnosno finansijskoj poziciji Pravobranilaštva, sadržavali izvršene (i neizvršene) aktivnosti Pravobranilaštva. Ovakvim načinom izvještavanja Pravobranilaštvo bi prikazalo konkretne pokazatelje o realizovanim aktivnostima u odnosu na sredstva koja su za realizaciju tih aktivnosti utrošena. Napominjemo da realizacija ovih preporuka prelazi ovlaštenja Pravobranilaštva i da ista nije moguća bez saradnje Ministarstva finansija i trezora.

3.1.2. Planiranje i izvršenje budžeta

Pravobranilaštvu je za 2004. godinu odobren budžet u ukupnom iznosu od 633.300 KM i to sve za tekuće izdatke. Kapitalni izdaci nisu odobreni u budžetu za 2004. godinu.

Ukupno ostvareni troškovi za revidiranu godinu iznose 358.839 KM ili 57% odobrenog budžeta. Smatramo da je ovako nizak procent ostvarenja budžeta u 2004. godini rezultat nerealnog planiranja budžeta. Naime, analizom traženog, odobrenog i izvršenog budžeta može se zaključiti da se planiranje ne vrši na osnovu raspoloživih i relevantnih parametara, kao što je plan i program rada sa jasno definisanim ciljevima i zadacima, analiza stvarnih potreba za materijalnim i ljudskim sredstvima neophodnih za efikasno izvršenje tih ciljeva i zadataka i obavljanje funkcija definisanih zakonom. Tako je Pravobranilaštvo planiralo budžet na bazi potpune organizacione popunjenosti koja u skladu sa Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji podrazumijeva 21 zaposlenih (a stvarni broj zaposlenih sa 31.12.2004. godine bio je 12 zaposlenih) što implicira da su svi troškovi uvećani jer su planirani prema tom broju zaposlenih.

⁴ Odluka o načelima za utvrđivanje unutrašnje organizacije uprave.

⁵ Zakon o izvršenju Budžeta institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za 2004. godinu i Zakon o Pravobranilaštvu Bosne i Hercegovine, 'Službeni glasnik BiH', broj: 8/02 i 10/02.



PREGLED IZVRŠENJA BUDŽETA ZA 2004. GODINU

Tabela br. 1.

Iznosi u KM

Red. broj	Vrsta Rashoda	Prijedlog budžeta za 2004.god	Odobreni budžet za 2004.god	Promjena strukture budžeta	Ukupno budžet (4+5)	Izvršenje budžeta 2004.	Odstupanje (6-7)	Indeks 7/6
1	2	3	4	5	6	7	8	9
I	Tekući izdaci	940.083	633.300	0	633.300	358.839	274.461	57
1	Plaće zaposlenih	500.833	351.000	0	351.000	201.299	149.701	57
2	Naknade troš. zaposl. i skupšt.zast.	211.700	115.300	0	115.300	69.553	45.747	60
3	Putni troškovi	50.000	23.000	0	23.000	6.632	16.368	29
4	Izdaci za energiju	13.400	12.000	0	12.000	4.630	7.370	39
5	Izdaci za komunalne usluge	24.600	20.000	0	20.000	15.741	4.259	79
6	Nabavka materijala	35.700	20.000	0	20.000	9.626	10.374	48
7	Izdaci za usluge prijevoza i goriva	13.300	10.000	0	10.000	2.694	7.306	27
8	Unajmljivanje imovine i opreme	36.600	37.000	0	37.000	31.866	5.134	86
9	Izdaci za tekuće održavanje	10.800	10.000	0	10.000	1.965	8.035	20
10	Izdaci za osiguranje	12.900	5.000	0	5.000	2.304	2.696	46
11	Ugovorene usluge	30.250	30.000	0	30.000	12.529	17.471	42
II	Tekući grantovi	0	0	0	0	0	0	-
III	Kapitalni izdaci	58.600	0	0	0	0	0	-
1	Nabavka građevina	0	0	0	0	0	0	-
2	Nabavka opreme	19.600	0	0	0	0	0	-
3	Nabavka ostalih stalnih sredstava	39.000	0	0	0	0	0	-
IV	Programi posebne namjene	0	0	0	0	0	0	-
V	UKUPNO (I-IV)	998.683	633.300	0	633.300	358.839	274.461	57
VI	Broj zaposlenih	21	15	-	15	12	3	80

Imajući u vidu da je budžet strateški važna osnova za ostvarenje funkcija i aktivnosti koje su definisane pripadajućim zakonima⁶, revizija smatra da bi procesu planiranja budžeta trebalo pristupiti detaljnije, te posvetiti više pažnje ulaznim parametrima kao što su plan aktivnosti i stvarne potrebe za materijalnim i ljudskim resursima za izvršenje planskih aktivnosti i funkcija definisanih zakonom.

Revizija također predlaže, da se u cilju poboljšanja i unapređenja procesa planiranja donesu pisane procedure za izradu prijedloga plana budžeta kojom bi bila definisana odgovornost svih relevantnih učesnika u tom procesu. Obavezno treba uspostaviti vezu između odobrenog budžeta i plana i programa aktivnosti koje se trebaju realizovati u planiranoj godini.

⁶ Zakon o Pravobranilaštvu Bosne i Hercegovine za 2004. godinu, 'Službeni glasnik BiH', broj: 08/02, 10/02

3.1.3. Informacioni sistem

Informacioni sistem Pravobranilaštva još uvijek nije uspostavljen iako tehnički preduslovi za to postoje. Početkom 2005. su putem donacije nabavljeni računari. Nakon toga je izvršeno povezivanje računara u lokalnu mrežu. Međutim, iako je u sklopu te donacije nabavljen i server, on za šest mjeseci nije stavljen u funkciju iz neopravdanih razloga, što sprečava uspostavu adekvatnog informacionog sistema.

Ured za reviziju preporučuje povezivanje lokalne mreže na server u skladu sa pozitivnim iskustvima u namjeri da se iskoriste raspoloživi kapaciteti u skladu sa zahtjevima posla.

Dalje, skrećemo pažnju rukovodstvu da nije ispoštovana nijedna preporuka po pitanju donošenja procedura koje se tiču informacionog sistema, kao ni da nije donesena strategija razvoja informacionog sistema. Ponovo navodimo da treba izvršiti analizu potreba, te shodno specifičnostima institucije kreirati razvojnu strategiju informacionog sistema koja će biti u skladu sa razvojnom strategijom Pravobranilaštva. Nakon usvajanja razvojne strategije treba pristupiti kreiranju informacionog sistema koji će moći osigurati kružni tok informacija i povezati različite poslovne procese u jedinstven sistem.

Zbog specifičnosti institucije, posebno skrećemo pažnju na osiguranje uslova koji će osigurati sigurnost podataka informacionog sistema. Potrebno je osigurati sigurnu konekciju na Internet te tehničke uslove za pravljenje rezervnih kopija i njihovo čuvanje na sigurnom mjestu.

4. KORESPONDENCIJA

Po završetku revizije Parlamentu je 12.07.2005. godine dostavljen nacrt izvještaja o izvršenoj reviziji za 2004. godinu. Pravobranilaštvo nije uputilo pisani odgovor Uredu za reviziju.

5. Rezime

Ured za reviziju je izvršio reviziju Pravobranilaštva u skladu sa Zakonom o reviziji i INTOSAI standardima, uvažavajući opće uslove okruženja u kojem Pravobranilaštvo funkcioniše. Revizija je utvrdila određene slabosti u sistemu internih kontrola koje mogu uticati na efikasnost i kvalitetu poslovanja:

- Slabosti u sistemu upravljanja i rukovođenja (tačka 3.1.1);
- Planiranja i izvršenja budžeta nije zasnovano na svim potrebnim i relevantnim ulaznim parametrima (tačka 3.1.2.);
- IT sistem nije organizovan na zadovoljavajući način (tačka 3.1.3).



**ZAMJENIK GENERALNOG
REVIZORA**

Samir Mušović

GENERALNI REVIZOR

Milenko Šego

**ZAMJENIK GENERALNOG
REVIZORA**

Dragan Kulina