



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 :

**IZVJEŠĆE O REVIZIJI
PRAVOBRANITELJSTVA BiH
ZA 2004. GODINU**

Sarajevo, srpnja 2005. godine



KAZALO

I.	MIŠLJENJE REVIZORA	3
II.	REVIZIJSKO IZVJEŠĆE	4
1.	Uvod	4
2.	Osvrt na preporuke iz prethodne revizije	4
3.	Nalazi i preporuke	5
3.1.	Sustav internih kontrola	5
3.1.1.	Upravljanje i rukovođenje	5
3.1.2.	Planiranje i izvršenje proračuna	6
3.1.3.	Informacijski sustav	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 izvješća i to: Bilance stanja, Računa prihoda i rashoda, Iskaza o kapitalnim izdacima i Izvješća o izvršenju proračuna na dan 31. decembra 2004. godine **PRAVOBRANITELJSTVA BOSNE I HERCEGOVINE** (u daljem tekstu: Pravobraniteljstvo). Revizija je ispitivala i usuglašavanja sa primjenljivim zakonima i funkcioniranje sustava internih kontrola.
- 1.2. Rukovodstvo Pravobraniteljstva odgovorno je za finansijska izvješća, usuglašenost sa zakonima i propisima i uspostavljanje efikasnih internih kontrola. Naša je odgovornost izraziti mišljenje na temelju revizije koju smo izvršili.
- 1.3. Zakonski temelj revizije sadržan je u Zakonu o reviziji finansijskog poslovanja institucija Bosne i Hercegovine. Reviziju smo izvršili sukladno revizijskim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija – INTOSAI. Ovi standardi zahtijevaju da reviziju planiramo i izvršimo na način koji nam omogućuje da se u razumnoj mjeri uvjerimo da su finansijska izvješća sastavljena sukladno važećoj zakonskoj regulativi i primjenjivim računovodstvenim standardima i da predstavljaju točan i istinit prikaz poslovanja. Revizija cijeni 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 uzorka, ispitivala značajne transakcije koje potvrđuju 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 kako revizija koju smo izvršili pruža razuman temelj za naše mišljenja.

Prema našem mišljenju, revidirano finansijsko izvješće daje fer i istinit prikaz stanja, u svim značajnijim aspektima finansijskog poslovanja, za godinu koja se završava na 31. prosinca 2004. godine, osim za efekte koje na finansijsko poslovanje imaju dole navedene kvalifikacije:

- **Slabosti u sustavu internih kontrola**
- **Planiranje i izvršenje proračuna nije unaprijeđeno**
- **Slabosti u informacijskom sustavu**

II. REVIZIJSKO IZVJEŠĆE

1. Uvod

Sukladno Zakonu¹ Pravobraniteljstvo 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 tijela BiH. Funkciju Pravobraniteljstva vrše pravobranitelj, dva zamjenika pravobranitelja, imenovani iz reda konstitutivnih naroda, te više pomoćnika pravobranitelja. Sukladno članku 3. navedenog Zakona funkcija pravobranitelja podliježe rotaciji između pravobranitelja i dva zamjenika, u jednakim vremenskim intervalima tijekom trajanja mandata. U tijeku 2004., donesene su Izmjene i dopune Zakona² tako da je sukladno tome Pravobraniteljstvo stavljeno u nadležnost Vijeća ministara Bosne i Hercegovine i dobilo status upravne organizacije. Naime, člankom 19., izmjena i dopuna navedenog zakona, definirano je da se Odredbe Zakona o upravi koje se odnose na rukovođenje i odgovornosti rukovoditelja organa i njihovih zamjenika na odgovarajući način primjenjuju i na pravobranitelja i zamjenika pravobranitelja. Pravobraniteljstvo ima svoj proračun koji je sastavni dio Proračuna institucija BiH. Sjedište Pravobraniteljstva je u Sarajevu.

2. Osvrt na preporuke iz prethodnog izvješća

Ured za reviziju izvršio je reviziju poslovanja Pravobraniteljstva za 2003. godinu o čemu je sastavljeno Izvješće. Pravobraniteljstvu je u Izvješću sugerirano donošenje neophodnih pravila i procedura za značajnije kategorije troškova, unaprjeđenje procesa planiranja proračuna, te kreiranje razvojne strategije informacijskog sustava. Revizijom za 2004. godinu utvrđeno je sljedeće:

Realizirane preporuke:

- Pravila i procedure za značajnije kategorije troškova su donesena.

Aktivnosti koje su u tijeku:

- Poduzimaju se određene aktivnosti vezano za kvalitetnije planiranje,
- Aktivnosti na unapređenju sustava internih kontrola.

Nerealizirane preporuke:

- Nije uspostavljen adekvatan informacijski sustav.

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

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

3. Nalazi i preporuke

3.1. Sustav internih kontrola

Revizija je utvrdila određene slabosti u sustavu internih kontrola ³ koje utiču na efikasnost i transparentnost u financijskom poslovanju Pravobraniteljstva. Ovdje prvenstveno mislimo na sljedeće: slabosti u sustavu upravljanja i rukovođenja uglavnom; proces planiranja proračuna koji nije unaprijeden i, još uvijek, nije zadovoljavajući i nije uspostavljen organiziran informacijski sustav.

Ured za reviziju preporuča Pravobraniteljstvu sačinjavanje analize utvrđenih slabosti po svim segmentima i uspostavu efikasnog sustava internih kontrola sa procijenjenim rizicima i definiranim mjerama za njihovo nadilaženje u svim značajnijim procesima što je preduvjet za efikasno i ekonomično poslovanje.

U svezi pravila i procedura koji reguliraju način korištenja proračunskih sredstava i visinu značajnijih kategorija troškova, revizija je utvrdila da je Pravobraniteljstvo, sukladno preporukama revizije, donijelo veći broj pravila i procedura, međutim kako je izgradnja pouzdanog i kvalitetnog sustava internih kontrola kontinuirani proces, skrećemo pozornost da je sukladno razvoju institucije i povećanjem obujma 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 članka 3. Zakona o Pravobraniteljstvu Bosne i Hercegovine, izvršena je rotacija na funkciji između pravobranitelja i zamjenika pravobranitelja. Odlukom Vijeća ministara za pravobranitelja je imenovan dotadašnji zamjenik pravobranitelja. Revizija je ustanovila da datum, 10. rujna 2004. godine, rotacija na funkciju pravobranitelja u Odluci Vijeća ministara nije ujednačena sa Odlukom o imenovanju po rotaciji na funkciji od 27. srpnja 2004., koja je objavljena u 'Službenom glasniku BiH', broj 37/04. Navedena neusuglašenost Odluke Vijeća ministara sa zakonskim odredbama može, po našem mišljenju, dovesti u pitanje legalnost obavljanja funkcije pravobranitelja kao zakonitog zastupnika Bosne i Hercegovine u spornom periodu (s obzirom da je novoimenovani pravobranitelj funkciju po rotaciji preuzeo 27. srpnja 2004. godine). Revizija je, dalje utvrdila da unutarne ustrojstvo Pravobraniteljstva nije u cijelosti implementirano, tako da zbog nepopunjenosti značajnih radnih mjesta kao što je npr. tajnik Pravobraniteljstva, Pravobraniteljstvo radi u otežanim uvjetima u kojima ne može uspostaviti transparentan i efikasan sustav internih kontrola, što povećava rizik za kvalitetno obavljanje funkcije definirane zakonom. Slabosti ovog sustava se ogledaju i u radu Pravobraniteljstva bez usvojenog financijskog plana i programa sa definiranim ciljevima i procijenjenim rizicima, te neredovnom održavanju kolegija i donošenju pojedinih internih akata bez konsenzusa, kao npr. Poslovnik Pravobraniteljstva.

Osim navedenog, Pravobraniteljstvu su Odlukom Vijeća ministara privremeno delegirani i poslovi iz ovlasti agenta/zastupnika BiH pred Europskim sudom za ljudska prava na kojim su angažirani pravobranitelj i jedan od zamjenika pravobranitelja. Revizija je utvrdila da je pravobranitelju i zamjeniku pravobranitelja za delegirane poslove isplaćena stimulacija bez pribavljenog mišljenja Ministarstva financija i trezora ili suglasnosti Vijeća ministara. Navedeno je uz nerazumijevanje funkcije Pravobraniteljstva od strane institucija Bosne i Hercegovine koje zastupa, dodatno otežalo njegov rad.

³ U izvješću revizije za prethodnu godinu Pravobraniteljstvu je skrenuta pozornost na razumijevanje sustava internih kontrola rukovodstva kao skupa postupaka i mjera koje osiguravaju tačnost i pravilnost evidentiranja financijskih transakcija, njihovu punu usklađenost za zakonima, te efikasno ekonomično i efektivno trošenje javnog novca i zaštitu imovine.

Revizija preporuča podizanje sustava internih kontrola rukovodstva na višu razinu u cilju preventivnog djelovanja od nastanka eventualnih nepravilnosti koje su materijalno značajne za financijsko poslovanje.

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

Pravobraniteljstvo je izradilo Program rada i Izvješće o radu za 2004. godinu. Program rada usvojen je bez prethodno pribavljenog mišljenja Ministarstva financija i trezora koje se odnosi na financijski aspekt programa rada⁴. Suglasno propisima⁵, godišnja izvješća Pravobraniteljstva podnose se odvojeno: Izvješće o radu podnosi se Vijeću ministara, i Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, dok se financijsko izvješće dostavlja Ministarstvu financija i trezora. Prema našem mišljenju, ovakav način izvješćivanja ne daje cjelovitu informaciju o poslovanju Pravobraniteljstva, s obzirom da poslovne aktivnosti nisu povezane sa utrošenim sredstvima.

Mišljenja smo kako bi Pravobraniteljstvo trebalo program rada podnositi na usvajanje uz financijski plan, te da treba izrađivati jedinstvena godišnja izvješća, koja bi, uz godišnje financijsko izvješće o izvršenju proračuna, odnosno financijskoj poziciji Pravobraniteljstva, sadržavali izvršene (i neizvršene) aktivnosti Pravobraniteljstva. Ovakvim načinom izvješćivanja Pravobraniteljstvo bi prikazalo konkretne pokazatelje o realiziranim aktivnostima u odnosu na sredstva koja su za realizaciju tih aktivnosti utrošena. Napominjemo da realizacija ovih preporuka prelazi ovlasti Pravobraniteljstva i da ista nije moguća bez suradnje Ministarstva financija i trezora.

3.1.2. Planiranje i izvršenje proračuna

Pravobraniteljstvu je za 2004. godinu odobren proračun u ukupnom iznosu od 633.300 KM i to sve za tekuće izdatke. Kapitalni izdaci nisu odobreni u proračunu za 2004. godinu.

Ukupno ostvareni troškovi za revidiranu godinu iznose 358.839 KM ili 57% odobrenog proračuna. Smatramo da je ovako nizak postotak ostvarenja proračuna u 2004. godini rezultat nerealnog planiranja proračuna. Naime, analizom traženog, odobrenog i izvršenog proračuna može se zaključiti da se planiranje ne vrši na temelju raspoloživih i relevantnih parametara, kao što je plan i program rada sa jasno definiranim ciljevima i zadacima, analiza stvarnih potreba za materijalnim i ljudskim sredstvima nužnih za efikasno izvršenje tih ciljeva i zadataka i obavljanje funkcija definiranih zakonom. Tako je Pravobraniteljstvo planiralo proračun na bazi potpune organizacijske popunjenosti koja u skladu sa Pravilnikom o unutarnjem ustrojstvu podrazumijeva 21 uposlenih (a stvarni broj uposlenih sa 31.12.2004. godine bio je 12 uposlenih) što implicira da su svi troškovi uvećani jer su planirani prema tom broju uposlenih.

⁴ Odluka o načelima za utvrđivanje unutrašnje organizacije uprave.

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



PREGLED IZVRŠENJA PRORAČUNA ZA 2004. GODINU

Tablica br. 1.

Iznosi u KM

Red. broj	Vrsta Rashoda	Prijedlog proračuna za 2004.god	Odobreni proračun za 2004.god	Promjena strukture proračuna	Ukupno proračun (4+5)	Izvršenje proračuna 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 uposlenih	500.833	351.000	0	351.000	201.299	149.701	57
2	Naknade troš. uposl. 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	Nabava 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	Nabava građevina	0	0	0	0	0	0	-
2	Nabava opreme	19.600	0	0	0	0	0	-
3	Nabava 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 uposlenih	21	15	-	15	12	3	80

Imajući u vidu da je proračun strateški važan temeljza ostvarenje funkcija i aktivnosti koje su definirane pripadajućim zakonima⁶, revizija smatra kako bi procesu planiranja proračuna trebalo pristupiti detaljnije, te posvetiti više pozornosti ulaznim parametrima kao što su plan aktivnosti i stvarne potrebe za materijalnim i ljudskim resursima za izvršenje planskih aktivnosti i funkcija definiranih zakonom.

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

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

3.1.3. Informacijski sustav

Informacijski sustav Pravobraniteljstva još uvijek nije uspostavljen iako tehnički preduvjeti za to postoje. Početkom 2005. su putem donacije nabavljena računala. Nakon toga je izvršeno povezivanje računara u lokalnu mrežu. Međutim, iako je u sklopu te donacije nabavljen i poslužitelj, on za šest mjeseci nije stavljen u funkciju iz neopravdanih razloga, što sprječava uspostavu adekvatnog informacijskog sustava.

Ured za reviziju preporuča povezivanje lokalne mreže na poslužitelja sukladno pozitivnim iskustvima u namjeri da se iskoriste raspoloživi kapaciteti sukladno zahtjevima posla.

Dalje, skrećemo pozornost rukovodstvu da nije ispoštovana nijedna preporuka po pitanju donošenja procedura glede informacijskog sustava, kao ni da nije donesena strategija razvoja informacijskog sustava. Ponovno navodimo kako treba izvršiti analizu potreba, te sukladno specifičnostima institucije kreirati razvojnu strategiju informacijskog sustava koja će biti sukladna razvojnoj strategiji Pravobraniteljstva. Nakon usvajanja razvojne strategije treba pristupiti kreiranju informacijskog sustava koji će moći osigurati kružni tok informacija i povezati različite poslovne procese u jedinstven sustav.

Zbog specifičnosti institucije, posebno skrećemo pažnju na osiguranje uvjeta koji će osigurati sigurnost podataka informacijskog sustava. Potrebno je osigurati sigurnu konekciju na Internet te tehničke uvjete za pravljenje rezervnih kopija i njihovo čuvanje na sigurnom mjestu.

4. KORESPONDENCIJA

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

5. Sažetak

Ured za reviziju je izvršio reviziju Pravobraniteljstva sukladno Zakonu o reviziji i INTOSAI standardima, uvažavajući opće uvjete okruženja u kojem Pravobraniteljstvo funkcionira. Revizija je utvrdila određene slabosti u sustavu internih kontrola koje mogu utjecati na efikasnost i kvalitetu poslovanja:

- Slabosti u sustavu upravljanja i rukovođenja (točka 3.1.1);
- Planiranja i izvršenja proračuna ne temelji se na svim potrebnim i relevantnim ulaznim parametrima (točka 3.1.2.);
- IT sustav nije organiziran na zadovoljavajući način (točka 3.1.3).



**ZAMJENIK GENERALNOG
REVIZORA**

Samir Mušović

GENERALNI REVIZOR

Milenko Šego

**ZAMJENIK GENERALNOG
REVIZORA**

Dragan Kulina