



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

Број :

ИЗВЈЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ ПРАВОБРАНИЛАШТВА БиХ ЗА 2004. ГОДИНУ

Сарајево, јули 2005. године



САДРЖАЈ

I	МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА	3
II	РЕВИЗИОНИ ИЗВЈЕШТАЈ	4
1.	Увод	4
2.	Осврт на препоруке из претходне ревизије	4
3.	Налази и препоруке	5
3.1.	Систем интерних контрола	5
3.1.1.	Управљање и руковођење	5
3.1.2.	Планирање и извршење буџета	6
3.1.3.	Информациони систем	8
4.	КОРЕСПОНДЕНЦИЈА	8
5.	РЕЗИМЕ	8



I МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА

- 1.1. Канцеларија за ревизију финансијског пословања институција Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Канцеларија за ревизију) извршио је ревизију финансијских извјештаја и то: Биланса стања, Рачуна прихода и расхода, Исказа о капиталним издацима и Извјештаја о извршењу буџета на дан 31. децембра 2004. године **ПРАВОБРАНИЛАШТВА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ** (у даљем тексту: Правобранилаштво). Ревизија је испитивала и усаглашавања са примјенљивим законима и функционисање система интерних контрола.
- 1.2. Руководство Правобранилаштва одговорно је за финансијске извјештаје, усаглашеност са законима и прописима и успостављање ефикасних интерних контрола. Наша је одговорност да изразимо мишљење на основу ревизије коју смо извршили.
- 1.3. Законска основа ревизије садржана је у Закону о ревизији финансијског пословања институција Босне и Херцеговине. Ревизију смо обавили у складу са ревизионим стандардима Међународне организације врховних ревизионих институција – INTOSAI. Ови стандарди захтијевају да ревизију планирамо и извршимо на начин који нам омогућава да се у разумној мјери увјеримо да су финансијски извјештаји састављени у складу са важећом законском регулативом и примјенљивим рачуноводственим стандардима и да представљају тачан и истинит приказ пословања. Ревизија цијени и поузданост система интерних контрола којима се обезбјеђује поштивање закона и прописа, заштита имовине, поуздано извјештавање и ефикасно пословање.
- 1.4. Ревизија је, на основу узорка, испитивала значајне трансакције које поткрепљују износе у финансијским извјештајима, оцјену рачуноводствених принципа приликом састављања финансијских извјештаја, оцјену значајних процјена извршених од стране руководства приликом састављања финансијских извјештаја, усаглашеност са законима и прописима и оцјену система интерних контрола. Сматрамо да ревизија коју смо извршили пружа разумну основу за наше мишљења.

Према нашем мишљењу, ревидирани финансијски извјештаји дају фер и истинит приказ стања, у свим значајнијим аспектима финансијског пословања, за годину која се завршава на 31. децембра 2004. године, осим за ефекте које на финансијско пословање имају доле наведене квалификације:

- Слабости у систему интерних контрола
- Планирање и извршење буџета није унапријеђено
- Слабости у информационом систему

II РЕВИЗИОНИ ИЗВЈЕШТАЈ

1. Увод

У складу са Законом¹ Правобранилаштво врши послове правног савјетовања и законског заступања Босне и Херцеговине пред свим законским тијелима, те послове правне заштите имовине и имовинских интереса БиХ, њених институција, јавних агенција, јавних корпорација и других организација БиХ. Функцију Правобранилаштва врше правобранилац, два замјеника правобраниоца, именовани из реда конститутивних народа, те више помоћника правобраниоца. У складу са чланом 3. наведеног Закона функција правобраниоца подлијеже ротацији између правобраниоца и два замјеника, у једнаким временским интервалима током трајања мандата. У току 2004., донесене су Измјене и допуне Закона² тако да је у складу са истим Правобранилаштво стављено у надлежност Савјета министара Босне и Херцеговине и добило статус управне организације. Наиме, чланом 19., измјена и допуна наведеног закона, дефинисано је да се Одредбе Закона о управи које се односе на руковођење и одговорности руководиоца органа и њихових замјеника на одговарајући начин примјењују и на правобраниоца и замјеника правобраниоца. Правобранилаштво има свој буџет који је саставни дио Буџета институција БиХ. Сједиште Правобранилаштва је у Сарајеву.

2. Осврт на препоруке из претходног извјештаја

Канцеларија за ревизију извршила је ревизију пословања Правобранилаштва за 2003. годину о чему је састављен Извјештај. Правобранилаштву је у Извјештају сугерисано доношење неопходних правила и процедура за значајније категорије трошкова, унапређење процеса планирања буџета, те креирање развојне стратегије информационог система. Ревизијом за 2004. годину утврђено је сљедеће:

Реализоване препоруке:

- Правила и процедуре за значајније категорије трошкова су донесена.

Активности које су у току:

- Предузимају се одређене активности везано за квалитетније планирање,
- Активности на унапређењу система интерних контрола.

Нереализоване препоруке:

- Није успостављен адекватан информациони систем.

¹ Закону о Правобранилаштву Босне и Херцеговине – 'Службени гласник БиХ', број: 8/02 и 10/02.

² Закон о измјенама и допунама Закона о Правобранилаштву БиХ- 'Службени гласник БиХ', бр. 44/04.

3. Налази и препоруке

3.1. Систем интерних контрола

Ревизија је утврдила одређене слабости у систему интерних контрола³ које утичу на ефикасност и транспарентност у финансијском пословању Правобранилаштва. Овдје првенствено мислимо на следеће: слабости у систему управљања и руковођења углавном; процес планирања буџета који није унапријеђен и, још увијек, није задовољавајући и није успостављен организован информациони систем.

Канцеларија за ревизију препоручује Правобранилаштву да сачини анализу утврђених слабости по свим сегментима и успостави ефикасан систем интерних контрола са процијењеним ризицима и дефинисаним мјерама за њихово превазилажење у свим значајнијим процесима што је предуслов за ефикасно и економично пословање.

У вези правила и процедура који регулишу начин кориштења буџетских средстава и висину значајнијих категорија трошкова, ревизија је утврдила да је Правобранилаштво, у складу са препорукама ревизије, донијело већи број правила и процедура, међутим како је изградња поузданог и квалитетног система интерних контрола континуирани процес, скрећемо пажњу да је у складу са развојем институције и повећањем обима пословних активности потребно да се доносе нова правила, а постојеће одлуке, правила и процедуре стално унапређују и надограђују.

3.1.1. Управљање и руковођење

У складу са одредбама члана 3. Закона о Правобранилаштву Босне и Херцеговине, извршена је ротација на функцији између правобраниоца и замјеника правобраниоца. Одлуком Савјета министара за правобраниоца је именован дотадашњи замјеник правобраниоца. Ревизија је установила да датум, 10. септембра 2004. године, ротација на функцију правобраниоца у Одлуци Савјета министара није уједначена са Одлуком о именовању по ротацији на функцији од 27. јула 2004., која је објављена у 'Службеном гласнику БиХ', број 37/04. Наведена неусаглашеност Одлуке Савјета министара са законским одредбама може, по нашем мишљењу, довести у питање легалност обављања функције правобраниоца као законитог заступника Босне и Херцеговине у спорном периоду (с обзиром да је новоименовани правобранилац функцију по ротацији преузео 27. јула 2004. године). Ревизија је, даље утврдила да унутрашња организација Правобранилаштва није у потпуности имплементирана, тако да због непопуњености значајних радних мјеста као што је нпр. секретар Правобранилаштва, Правобранилаштво ради у отежаним условима у којима не може да успостави транспарентан и ефикасан систем интерних контрола, што повећава ризик за квалитетно обављање функције дефинисане законом. Слабости овог система се огледају и у раду Правобранилаштва без усвојеног финансијског плана и програма са дефинисаним циљевима и процијењеним ризицима, те нередовном одржавању колегијума и доношењу појединих интерних аката без консензуса, као нпр. Пословник Правобранилаштва.

Осим наведеног, Правобранилаштву су Одлуком Савјета министара привремено делегирани и послови из надлежност агента/заступника БиХ пред Европским судом за људска права на којим су ангажовани правобранилац и један од замјеника правобраниоца.

³ У извјештају ревизије за претходну годину Правобранилаштву је скренута пажња на разумијевање система интерних контрола руководства као скупа поступака и мјера које осигуравају тачност и правилност евидентирања финансијских трансакција, њихову пуну усклађеност са законима, те ефикасно економично и ефективно трошење јавног новца и заштиту имовине.

Ревизија је утврдила да је правобраниоцу и замјенику правобраниоца за делегиране послове исплаћена стимулација без прибављеног мишљења Министарства финансија и трезора или сагласности Савјета министара. Наведено је уз неразумијевање функције Правобранилаштва од стране институција Босне и Херцеговине које заступа, додатно отежало његов рад.

Ревизија препоручује да се систем интерних контрола руководства подигне на виши ниво у циљу превентивног дјеловања од настанка евентуалних неправилности које су материјално значајне за финансијско пословање.

Предлажемо такође да Правобранилаштво, у циљу осигурања ефикасне законске заштите и заступања Уставом утврђених интереса и права државе Босне и Херцеговине, побољша сарадњу и комуникацију са другим институцијама БиХ које по закону заступа у смислу благовременог достављања предмета који се тичу Правобранилаштва.

Правобранилаштво је израдило Програм рада и Извјештај о раду за 2004. годину. Програм рада усвојен је без претходно прибављеног мишљења Министарства финансија и трезора које се односи на финансијски аспект програма рада⁴. Сагласно прописима⁵, годишњи извјештаји Правобранилаштва подносе се одвојено: Извјештај о раду подноси се Савјету министара, и Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине, док се финансијски извјештај доставља Министарству финансија и трезора. Према нашем мишљењу, овакав начин извјештавања не даје потпуну информацију о пословању Правобранилаштва, с обзиром да пословне активности нису повезане са утрошеним средствима.

Мишљења смо да би Правобранилаштво требало да програм рада подноси на усвајање уз финансијски план, те да треба да се израђују јединствени годишњи извјештаји, који би, уз годишњи финансијски извјештај о извршењу буџета, односно финансијској позицији Правобранилаштва, садржавали извршене (и неизвршене) активности Правобранилаштва. Оваквим начином извјештавања Правобранилаштво би приказало конкретне показатеље о реализованим активностима у односу на средства која су за реализацију тих активности утрошена. Напомињемо да реализација ових препорука прелази овлаштења Правобранилаштва и да иста није могућа без сарадње Министарства финансија и трезора.

3.1.2. Планирање и извршење буџета

Правобранилаштву је за 2004. годину одобрен буџет у укупном износу од 633.300 КМ и то све за текуће издатке. Капитални издаци нису одобрени у буџету за 2004. годину.

Укупно остварени трошкови за ревидирану годину износе 358.839 КМ или 57% одобреног буџета. Сматрамо да је овако низак процент остварења буџета у 2004. години резултат нереалног планирања буџета. Наиме, анализом траженог, одобреног и извршеног буџета може да се закључи да се планирање не врши на основу расположивих и релевантних параметара, као што је план и програм рада са јасно дефинисаним циљевима и задацима, анализа стварних потреба за материјалним и људским средствима неопходних за ефикасно извршење тих циљева и задатака и обављање функција дефинисаних законом.

⁴ Одлука о начелима за утврђивање унутрашње организације управе.

⁵ Закон о извршењу Буџета институција Босне и Херцеговине и међународних обавеза Босне и Херцеговине за 2004. годину и Закон о Правобранилаштву Босне и Херцеговине, 'Службени гласник БиХ', број: 8/02 и 10/02.



Тако је Правобранилаштво планирало буџет на бази потпуне организационе попуњености која у складу са Правилником о унутрашњој организацији подразумијева 21 запослених (а стварни број запослених са 31.12.2004. године био је 12 запослених) што имплицира да су сви трошкови увећани јер су планирани према том броју запослених.

ПРЕГЛЕД ИЗВРШЕЊА БУЏЕТА ЗА 2004. ГОДИНУ

Табела бр. 1.

Износи у КМ

Ред. број	Врста Расхода	Приједлог буџета за 2004.год	Одобрени буџет за 2004.год	Промјена структуре буџета	Укупно буџет (4+5)	Извршење буџета 2004.	Одступање (6-7)	Индекс 7/6
1	2	3	4	5	6	7	8	9
I	Текући издаци	940.083	633.300	0	633.300	358.839	274.461	57
1	Плате запослених	500.833	351.000	0	351.000	201.299	149.701	57
2	Накнаде трош. запосл. и скупшт.заст.	211.700	115.300	0	115.300	69.553	45.747	60
3	Путни трошкови	50.000	23.000	0	23.000	6.632	16.368	29
4	Издаци за енергију	13.400	12.000	0	12.000	4.630	7.370	39
5	Издаци за комуналне услуге	24.600	20.000	0	20.000	15.741	4.259	79
6	Набавка материјала	35.700	20.000	0	20.000	9.626	10.374	48
7	Издаци за услуге превоза и горива	13.300	10.000	0	10.000	2.694	7.306	27
8	Унајмљивање имовине и опреме	36.600	37.000	0	37.000	31.866	5.134	86
9	Издаци за текуће одржавање	10.800	10.000	0	10.000	1.965	8.035	20
10	Издаци за осигурање	12.900	5.000	0	5.000	2.304	2.696	46
11	Уговорене услуге	30.250	30.000	0	30.000	12.529	17.471	42
II	Текући грантови	0	0	0	0	0	0	-
III	Капитални издаци	58.600	0	0	0	0	0	-
1	Набавка грађевина	0	0	0	0	0	0	-
2	Набавка опреме	19.600	0	0	0	0	0	-
3	Набавка осталих сталних средстава	39.000	0	0	0	0	0	-
IV	Програми посебне намјене	0	0	0	0	0	0	-
V	УКУПНО (I-IV)	998.683	633.300	0	633.300	358.839	274.461	57
VI	Број запослених	21	15	-	15	12	3	80

Имајући у виду да је буџет стратешки важна основа за остварење функција и активности које су дефинисане припадајућим законима⁶, ревизија сматра да би процесу планирања буџета требало да се приступи детаљније, те да се посвети више пажње улазним параметрима као што су план активности и стварне потребе за материјалним и људским ресурсима за извршење планских активности и функција дефинисаних законом.

Ревизија такође предлаже, да се у циљу побољшања и унапређења процеса планирања донесу писане процедуре за израду приједлога плана буџета којом би била дефинисана одговорност свих релевантних учесника у том процесу. Обавезно треба да се успостави везу између одобреног буџета и плана и програма активности које требају да се реализују у планираној години.

⁶ Закон о Правобранилаштву Босне и Херцеговине за 2004. годину, 'Службени гласник БиХ', број: 08/02, 10/02

3.1.3. Информациони систем

Информациони систем Правобранилаштва још увијек није успостављен иако технички предуслови за то постоје. Почетком 2005. су путем донације набављени рачунари. Након тога је извршено повезивање рачунара у локалну мрежу. Међутим, иако је у склопу те донације набављен и сервер, он за шест мјесеци није стављен у функцију из неоправданих разлога, што спречава успоставу адекватног информационог система.

Канцеларија за ревизију препоручује повезивање локалне мреже на сервер у складу са позитивним искуствима у намјери да се искористе расположиви капацитети у складу са захтјевима посла.

Даље, скрећемо пажњу руководству да није испоштована ниједна препорука по питању доношења процедура које се тичу информационог система, као ни да није донесена стратегија развоја информационог система. Поново наводимо да треба да се изврши анализа потреба, те сходно специфичностима институције креира развојна стратегија информационог система која ће бити у складу са развојном стратегијом Правобранилаштва. Након усвајања развојне стратегије треба да се приступи креирању информационог система који ће моћи да обезбиједи кружни ток информација и повеже различите пословне процесе у јединствен систем.

Због специфичности институције, посебно скрећемо пажњу на осигурање услова који ће да обезбиједи сигурност података информационог система. Потребно је да се обезбиједи сигурна конекција на Интернет, те технички услови за прављење резервних копија и њихово чување на безбједном мјесту.

4. КОРЕСПОДЕНЦИЈА

По завршетку ревизије Парламенту је 12.07.2005. године достављен нацрт извјештаја о извршеној ревизији за 2004. годину. Правобранилаштво није упутило писани одговор Канцеларији за ревизију.

5. Резиме

Канцеларија за ревизију је извршила ревизију Правобранилаштва у складу са Законом о ревизији и INTOSAI стандардима, уважавајући опште услове окружења у којем Правобранилаштво функционише. Ревизија је утврдила одређене слабости у систему интерних контрола које могу да утичу на ефикасност и квалитет пословања:

- Слабости у систему управљања и руковођења (тачка 3.1.1);
- Планирања и извршења буџета није засновано на свим потребним и релевантним улазним параметрима (тачка 3.1.2.);
- ИТ систем није организован на задовољавајући начин (тачка 3.1.3).



**ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ
РЕВИЗОРА**

Самир Мушовић

ГЕНЕРАЛНИ РЕВИЗОР

Миленко Шего

**ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ
РЕВИЗОРА**

Драган Кулина