



Broj :

IZVJEŠTAJ O REVIZIJI

MINISTARSTVA PRAVDE BiH ZA 2005. GODINU

Sarajevo, mart 2006. godine



SADRŽAJ

I	MIŠLJENJE REVIZORA	3
II	REVIZIJSKI IZVJEŠTAJ	4
1.	Uvod	4
2.	Osvrt na preporuke iz prethodnog izvještaja	4
3.	Nalazi i preporuke	5
3.1.	Sistem internih kontrola	5
3.2.	Finansijski izvještaji	9
3.3.	Budžet	10
3.4.	Izvršenje budžeta	11
3.5.	Nabavke	12
3.6.	Programi posebnih namjena	12
4.	Korespondencija	13
5.	Rezime	14

Prilog - Tabela izvršenja budžeta za period 01.01.2005. do 31.12.2005. godine

I MIŠLJENJE REVIZORA

- 1.1. Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu : Ured za reviziju) izvršio je reviziju finansijskih izvještaja **Ministarstva pravde Bosne i Hercegovine** (u daljem tekstu: Ministarstvo) za 2005. godinu.
- 1.2. Rukovodstvo Ministarstva odgovorno je za finansijske izvještaje, za 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 institucija Bosne i Hercegovine ('Službeni glasnik BiH', broj: 12/06). Reviziju smo obavili u skladu sa 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 da li su finansijski izvještaji sastavljeni u skladu sa važećom zakonskom regulativom i primjenljivim računovodstvenim standardima i da li 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 uzoraka ispitivala značajne transakcije koje potkrepljuju iznose u finansijskim izvještajima, ocjenu računovodstvenih načela 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.

Finansijski izvještaji Ministarstva za 2005. godinu prikazuju tačan i istinit pregled rashoda, neizmirenih obaveza, stalnih sredstava, kapitalnih ulaganja i izvršenja budžeta na dan 31.12.2005. godine, osim za efekte koji na finansijske izvještaje imaju sljedeće stavke:

- Finansijski izvještaji su nepotpuni i po tom osnovu nedovoljno pouzdani za izvještavanje eksternih korisnika (tačka 3.2.);
- Budžet nije urađen kvalitetno sa realno utvrđenim resursima potrebnim za izvršenje jasno definiranih ciljeva i zadataka poslovanja (tačka 3.3.);
- Ostvareni rashodi iz budžeta i izvršene nabavke nisu u svim aspektima izražavali ekonomičnost poslovanja (tačka 3.4, 3.5.);

II REVIZIJSKI IZVJEŠTAJ

1. Uvod

Ministarstvo u okviru svojih ovlaštenja radi saglasno 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:

- administrativne funkcije vezano za pravosudne organe na državnom nivou;
- međunarodnu i međuentitetsku pravosudnu saradnju (međusobna pravna pomoć i kontakti sa Međunarodnim tribunalom);
- izradu odgovarajućih zakona i propisa za uređenje pitanja iz tačke 1. i 2.;
- osiguravanje da zakonodavstvo BiH i njegovo provođenje na svim nivoima bude u skladu sa obavezama BiH koje proizlaze iz međunarodnih sporazuma;
- saradnja sa Ministarstvom vanjskih poslova i entitetima na izradi međunarodnih bilateralnih i multilateralnih sporazuma;
- davanje smjernica i praćenje pravnog obrazovanja kako bi se osigurala međuentitetska harmonizacija u ovoj oblasti i postupanje u skladu sa najboljim standardima;
- opće djelovanje kao centralno koordinirajući organ za osiguravanje usklađenosti zakonodavstva i standarda pravosudnog sistema među entitetima, bilo osiguravanjem uslova za raspravu ili koordiniranjem inicijativa;
- ekstradiciju;
- poslove upravne inspekcije nad izvršavanjem zakona koji se odnose na državne službenike i zaposlene organa uprave, upravni postupak i posebne upravne postupke i uredsko poslovanje u organima uprave;
- pitanja udruženja građana, vođenje registra udruženja građana i nevladinih organizacija koje djeluju na teritoriji BiH;
- druge poslove i zadatke koji nisu u nadležnosti drugih ministarstava BiH, a srodni su poslovima iz nadležnosti ovog ministarstva.

2. Osvrt na preporuke iz prethodnog izvještaja

Ured za reviziju izvršio je reviziju poslovanja Ministarstva za 2004. godinu i prethodnu reviziju za 2005. godinu o čemu je sastavljen Izvještaj 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 preduzelo određene aktivnosti na otklanjanju nedostataka, da su određene aktivnosti u vezi primjene preporuka u toku, te da određene preporuke nisu još uvijek realizirane. Navodimo pregled preporuka revizije i status njihovog rješavanja:

Realizirane preporuke:

- Obaveze koje nisu bile plaćene u 2004. godini po osnovu naknada troškova za izvršenje mjera pritvora i kazne zatvora izrečene u krivičnom postupku od strane Suda BiH u iznosu 1.617.880 KM, plaćene su u 2005. godini iz odobrenih sredstava po odluci Vijeća ministara (preporuka iz Izvještaja o reviziji za 2004. godinu),
- Izvršeno je evidentiranje donirane opreme u poslovne knjige Ministarstva (preporuka iz pisma rukovodstvu za 2005. godinu),

- Izvršena je ispravka knjiženja rashoda za plaće pritvorskih policajaca na pripadajući program 'Finansiranje Pritvorske jedinice' u iznosu 114.761 KM koja je greškom bila evidentirana na teret programa 'Transferi za troškove pritvorenika Suda BiH' (preporuka iz pisma rukovodstvu za 2005. godinu),
- Greškom izostavljena faktura Ministarstva pravde Republike Srpske u iznosu 16.000 KM evidentirana je u okviru programa 'Transferi za troškove pritvorenika Suda BiH' (preporuka iz pisma rukovodstvu za 2005. godinu),
- Izvršeno je javno objavljivanje zaključenih ugovora o javnim nabavkama sa izabranim dobavljačima (preporuka iz pisma rukovodstvu za 2005. godinu).

Aktivnosti koje su u toku:

- Stvorene su pretpostavke za praćenje izvršenja budžeta uvidom u raspoloživa sredstva u budžetu usvajanjem procedura krajem 2005. godine (preporuka iz pisma rukovodstvu za 2005. godinu),
- Evidentiranje taksi po raznim osnovama vrši se u sektorima koji naplaćuju prihode po ovom osnovu, iako nisu stvoreni uslovi za njihovo usaglašavanje sa evidencijama u trezoru zbog nepostojanja analitičkih evidencija (preporuka iz pisma rukovodstvu za 2005. godinu),

Preporuke koje nisu realizirane:

- Popunjavanje optimalnog broja zaposlenih nije još uvijek riješeno. Ovaj problem nedostajućeg kadra ističemo zbog nemogućnosti efikasnog obavljanja poslovanja i nedostatka nadzora nad finansijskom dokumentacijom (preporuka iz Izvještaja o reviziji za 2004. godinu),
- Program rada Ministarstva nije povezan sa Izvještajem o radu Ministarstva tako da se ne mogu uporediti planirane i realizirane poslovne aktivnosti Ministarstva (preporuka iz Izvještaja o reviziji za 2004. godinu),
- Program rada Ministarstva nije povezan sa Finansijskim planom, kao što i Izvještaj o radu nije povezan sa Finansijskim izvještajem. Ovakvim načinom planiranja i izvještavanja o poslovanju Ministarstva nisu pruženi konkretni komparativni pokazatelji o planiranim i realiziranim ciljevima poslovanja i utrošenim sredstvima za realizaciju navedenih ciljeva (preporuka iz Izvještaja o reviziji za 2004. godinu),

3. Nalazi i preporuke

3.1. Sistem internih kontrola ¹

Revizija je izvršila ispitivanje sistema internih kontrola, administrativnih i računovodstvenih procedura i kvaliteta finansijskog upravljanja u Ministarstvu. Cilj ovih ispitivanja je bio da se uvjerimo u kojoj mjeri su pouzdani podaci na kojima se baziraju finansijski izvještaji i da li je finansijsko upravljanje u skladu sa postojećim propisima.

Ministarstvo finansija i trezora dostavilo je svim korisnicima budžeta 'Praktični vodič za efikasnu internu kontrolu u institucijama Bosne i Hercegovine' koji sadržava smjernice u vezi izrade Pravilnika o internim kontrolama.

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.

Vodič je u okviru Akcijskog plana usvojilo Vijeće ministara i bazira se na u svijetu široko prihvaćenom modelu sistema internih kontrola od pet komponenti:

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

Ministarstvo nije do sada preduzelo aktivnosti na izradi Pravilnika o internim kontrolama koji omogućava primjenu ovakvog modela internih kontrola. Najveća odgovornost za uspostavljanje sistema internih kontrola vezana je za rukovodstvo Ministarstva. Istovremeno, uvođenjem sistema internih kontrola zasnovanog na modelu od pet komponenti najviše će koristiti rukovodstvu, jer će takav sistem osigurati (u razumnoj mjeri) zaštitu poslovanja od eventualnih prijevара, grešaka ili zloupotreba. Naša zapažanja u Ministarstvu u vezi ove problematike predstavimo po pojedinim komponentama sistema internih kontrola.

▪ Kontrolno okruženje

Kontrolno okruženje je osnov cjelokupnog sistema interne kontrole. Ono osigurava disciplinu i organizaciju kao i klimu koja utiče na opći kvalitet interne kontrole.

Ministarstvo pojedine elemente kontrolnog okruženja već posjeduje, npr. kodekse ponašanja, definirane sukobe interesa itd. Uobičajena je i praksa redovnog održavanje sastanaka (kolegija Ministarstva) putem kojih se preduzimaju odgovarajuće poslovne aktivnosti. Međutim, potrebna su daleko veća unapređenja kontrolnog okruženja koji čini osnovu bez koje ostale komponente internih kontrola ne mogu biti izgrađene. Najvažniji dio kontrolnog okruženja koji nedostaje u Ministarstvu je preduzimanje 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 obavezu rukovodstva u vezi preuzimanja aktivnog interesa u planiranju, nadziranju i izvještavanju o postignutim rezultatima i razvijanju prakse upravljanja ljudskim resursima (provjere znanja, obuke osoblja, unapređenja itd.)

Organizacijska struktura kao jedan od elemenata kontrolnog okruženja veoma je važna. Funkcionalna organizacijska struktura povećava efikasnost upotrebe resursa, eliminira dupliranje aktivnosti i definira odgovarajuće linije odgovornosti. Organizacijska struktura Ministarstva je usvojena, ali ona nije konačna zbog planiranja uvijek dodatnih aktivnosti (pritvorska jedinica, izgradnja zatvora itd.) Uočili smo da organizacijska struktura nije u potpunosti popunjena odgovarajućim radnim mjestima (nedostaje 31 zaposleni u Ministarstvu, 10 u Pritvorskoj jedinici i 3 u Sudskoj policiji). Ne ulazeći u funkcionalnost organizacijske strukture Ministarstva, mišljenja smo da organizacijska struktura nije dovoljno jasna kada su u pitanju precizne odgovornosti i granice ovlaštenja što podrazumijeva jasne uloge svakog zaposlenog unutar organizacije. Uočili smo u mnogo slučajeva da u Ministarstvu nedostaje adekvatna kontrola finansijskih transakcija (npr. prilikom unosa podataka u sistem za plaćanje, prilikom provjere vjerodostojnosti dokumentacije za troškove ishrane pritvorenika, nabavki, popisa imovine itd.), što je nedostatak definiranja odgovornosti ili prenosa ovlaštenja za kontrolu. Ministarstvo ističe da ovakve kontrole treba da vrši šef odsjeka za finansijsko-materijalno poslovanje koji već duže nedostaje u Ministarstvu. Naša namjera nije da sugeriramo zapošljavanje nedostajućeg kadra, ali smo mišljenja da se u okviru postojećeg kadra mogu zadovoljiti principi nadzora i kontrole nad finansijskim transakcijama definiranjem jasnih odgovornosti i davanjem ovlaštenja.

Preporuka

Preporučujemo da rukovodstvo Ministarstva prenese pozitivan stav prema sistemu internih kontrola na cijelu organizaciju i da preduzme aktivnosti na izradi Pravilnika o internim kontrolama zasnovanih na modelu od pet komponenti.

▪ Procjena rizika

Procjena rizika s kojim se susreće Ministarstvo u ostvarivanju svojih ciljeva pruža osnovu 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 vršiti vrednovanje 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 preduzimanje protivmjera za sprečavanje rizika koji je sadržan u kontrolnim aktivnostima.

Preporuka

Ministarstvo treba da procijeni rizike poslovanja prema pojedinim poslovnim procesima koji se odnose na finansijski aspekt poslovanja. Na primjer, procjena rizika se može utvrditi za određene aktivnosti finansijskog poslovanja kao što su: izrada budžeta, praćenje izvršenja budžeta, nabavke, unos podataka u glavnu knjigu, korištenje službenih vozila, finansijsko izvještavanje, posebni programi, popis imovine, prihodi od taksi i sl.

Takođe, poslovni procesi i procjena rizika mogu se utvrditi i za aktivnosti vezano za opće nadležnosti Ministarstva (donošenje zakona iz oblasti pravosuđa na državnom nivou, izvršenje krivičnih sankcija i rad kaznenih ustanova, pružanje međunarodne pravne pomoći, rad upravnog inspektorata i 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 ovlaštenja, 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 izvještajima sugerirali da Ministarstvo donese određeni broj pravila, a pojedina pravila su bila propisana i od strane Ministarstva finansija i trezora (pravila o potrošnji, stvaranju obaveza, procedurama nabavki, procedurama unosa podataka u sistem za plaćanje itd.). Ministarstvo je i pored otežavajuće činjenice da neki sistemski propisi nedostaju ili su nekonzistentni, donijelo veliki broj pravila i procedura i tako stvorilo minimalne predušlove za funkcioniranje bilo kakvog sistema internih kontrola. Međutim, uočili smo da je ovako veliki broj pravila više napravljen radi formalnog zadovoljavanja eksternog okruženja (npr. Ministarstva finansija i trezora, Ureda za reviziju itd.), ali ne i suštinske potrebe samog Ministarstva kojim bi se osigurala efikasne poslovne operacije, pouzdano izvještavanje i usaglašenost poslovanja sa zakonima i pravilima.

Veliki broj pravila, osim relativno kasnog usvajanja za posmatranu godinu (oktobar 2005. godine), isuviše detaljno obrazlažu pojedine postupke, a konkretna lica odnosno nosioci kontrola nisu uvijek naznačeni. Takođe, nismo sigurni da su sa ovim pravilima u potpunosti upoznati svi zaposleni. Uočili smo da se ovako usvojena pravila ponekad ne poštuju (pravila o popisu, izvještavanju), da su često neprimjenljiva u praksi (neprecizno definirane odgovornosti ili nedostatak kadrova koji treba da vrši kontrolu), ili se mijenjaju prilagođavanjem trenutnim potrebama (reprezentacija). Mišljenja smo da pojedina pravila kojima se regulišu ograničenja potrošnje (npr. reprezentacija, telefoni, službena vozila) ne bi trebala biti donesena od strane samog Ministarstva, već na nekom višem nivou (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 treba obuhvatiti 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 sistem informacija i komunikacija koji uključuje kompjutersku tehnologiju i povremeno okupljanje osoblja radi informiranja. Umjesto toga postoje pojedini oblici neformalnog informiranja i komuniciranja koji ne garantuje da će svi biti blagovremeno informirani. Ovdje naročito podrazumijevamo upoznavanje zaposlenih sa pravilima kako bi oni jasno prepoznavali svoje uloge i odgovornosti.

Preporuka

Preporučujemo Ministarstvu da uvede redovan način informiranja i komunikacije sa zaposlenima, npr. putem kreiranja intraneta, redovnim sastancima sa svim osobljem, uvođenjem oglasne ploče i drugim oblicima komuniciranja.

▪ Monitoring

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

Preporuka

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

3.2. Finansijski izvještaji

Prema instrukcijama Ministarstva finansija i trezora Ministarstvo je izmijenilo način izvještavanja za 2005. godinu. Finansijski izvještaji Ministarstva za 2005. godinu sačinjeni su u skladu sa Pravilnikom o finansijskom izvještavanju institucija Bosne i Hercegovine koji je donesen od strane Ministarstva finansija i trezora BiH. Izvještaji sadrže propisane priloge, i to: Pregled rashoda iz budžeta po ekonomskim kategorijama (Prilog 2.), Posebni podaci o plaćama i broju zaposlenih (Prilog 4.), Pregled dinamike zapošljavanja u 2005. godini (Prilog 4/1.), Pregled neizmirenih obaveza (Prilog 6.), Pregled stalnih sredstava sa stanjem 31.12.2005. godine (Prilog 7.), Pregled kapitalnih ulaganja po vrstama, projektima i opremi (Prilog 7/1.) i Godišnji iskaz o izvršenju budžeta (Prilog 8.). Izvještaji sadrže zabilješke uz finansijske izvještaje za 2005. godinu.

Iako ovi izvještaji u najvećoj mjeri zadovoljavaju formu izvještavanja prema Međunarodnim standardima finansijskog izvještavanja, oni nisu u potpunosti kompletni i po tom osnovu pouzdani. Ovo se ogleda u sljedećem:

- Preventivna kontrola kompletnosti i računске tačnosti finansijskih izvještaja nije obavljena u Ministarstvu (pronađena su određena nematerijalna neslaganja sa Glavnom knjigom);
- Finansijski izvještaji ne sadrže Bilans stanja koji predstavlja finansijski položaj Ministarstva (sredstva, obaveze, izvori) koji trebaju biti u ravnoteži. Dijelom se ovi podaci mogu naći na različitim mjestima u izvještajima, ali podaci nedostaju u cjelini i na jednom mjestu (npr. o stanju novčanih sredstava-blagajni, potraživanjima, izvorima sredstava i ostalo);
- Ministarstvo je izradilo izvještaje za dva programa posebnih namjena (Pritvorsku jedinicu i Sudsku policiju), a za ostala tri programa izvještaji nisu sačinjeni (Transferi za troškove pritvorenika suda BiH-stare obaveze, Transferi za troškove pritvorenika BiH-obaveze iz 2005. godine i Komisiju za stručni upravni ispit), iako su u kratkom opisu dati u zabilješkama uz finansijske izvještaje;
- Propisane Informacija o sistemu internih kontrola realiziranih tokom godine nisu izrađene;
- Korektivne radnje preduzete u cilju realizacije preporuka revizije nisu sadržane u izvještajima (mada su izrađene po našem ranijem zahtjevu).

Izmijenjeni način izvještavanja nije na odgovarajući način praćen uputstvima, smjernicama i instrukcijama Ministarstva finansija i trezora što je stvorilo nedoumice u vezi načina izvještavanja za eksterne korisnike izvještaja. Uočili smo sljedeće:

- Pravilnik o načinu izvještavanja predstavljen je na web stranici Ministarstva finansija i trezora i nije zvanično objavljen. Ovo je uzrokovalo nerazumijevanje kod budžetskih korisnika u vezi načina izvještavanja u odnosu na prethodnu godinu i pitanja da li je u tom slučaju ovakav način izvještavanja obavezujući i jedini. Ministarstvo finansija i trezora dostavilo je dodatnu instrukciju prema našim preporukama prije roka dostave finansijskih izvještaja koja nije u potpunosti poštovana od strane Ministarstva u vezi izrade izvještaja za eksterne korisnike;
- Prilikom predaje ovih izvještaja nije postojala kontrola u Ministarstvu finansija i trezora (izvještaji predati u Kabinet ministra MFT-a) koja bi omogućila kompletnost svih priloga koji su propisani Pravilnikom o finansijskom izvještavanju;

- Ministarstvo finansija i trezora nije posebnim propisom i u saradnji sa budžetskim korisnikom i eksternim korisnicima ovih izvještaja usaglasilo i reguliralo formu izvještaja, rok i način izvještavanja kako je propisano navedenim pravilnikom;
- Nisu data precizna uputstva o izvještavanju za programe posebnih namjena tj. koje priloge iz seta izvještaja treba za ove programe popuniti. Programi posebne namjene obično sadržavaju podatke o sredstvima, obavezama, izvorima sredstava i rashodima i trebaju imati isti tretman kao ostala sredstva iz budžeta;

Preporuka

Ministarstvo treba predstaviti ove nedostatke u izvještavanju Ministarstvu finansija i trezora koje će se dodatno angažirati u vezi otklanjanja ovih nedostataka u cilju pouzdanog izvještavanja. Mišljenja smo da bi štampani obrasci i precizna uputstva za popunjavanje izvještaja mogli biti jedno od rješenja kojim bi se postigla standardizacija izvještavanja. Takođe, Ministarstvo mora preduzeti mjere kojima će pojačati kontrolu izrade izvještaja koji trebaju biti predstavljeni i ostalim korisnicima izvještaja i koji će se koristiti za konsolidaciju na nivou ukupnog budžeta.

3.3. Budžet

Prilikom izrade nacrtu budžeta Ministarstvo je izradilo projekciju budžeta pod pretpostavkom pune implementacije broja zaposlenih od 145 radnih mjesta (uključujući Sudsku policiju). Ministarstvo nije ostvarilo predviđenu dinamiku zapošljavanja, tako da je zaposlenost na kraju 2005. godine iznosila 113 zaposlenih. Ministarstvo u momentu izrade projekcije budžeta nije znalo za potrebu formiranja dodatnih poslova koji se odnose na Pritvorsku jedinicu i Komisiju za stručni upravni ispit za koje su sredstva planirana tek u aprilu 2005. godine u okviru Programa posebnih namjena po odobrenju Vijeća ministara. Ovo sve upućuje na nedovoljno poznavanje ulaznih parametara prilikom planiranja, što je rezultiralo nereálnom projekcijom budžeta. Po tom osnovu stvorene su odgovarajuće rezerve sredstava u budžetu Ministarstva koje su omogućile usklađivanje potrošnje u odnosu na budžet putem preraspodjele sredstava. Tokom godine izvršene su čak četiri preraspodjele sredstava budžeta koje su imale za cilj smanjenje sredstava za plaće i naknade, a povećanje ostalih rashoda, kapitalnih izdataka pa čak i programa posebnih namjena. Posljednja preraspodjela izvršena je 25.01.2006. godine po odobrenju Ministarstva finansija i trezora kojom je usklađena potrošnja sa odobrenim budžetom.

Preporuka

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

3.4. Izvršenje budžeta

Ministarstvo nije utvrdilo odgovarajuća pravila kojima se bliže regulišu pojedini izdaci iz budžeta. Ovo je vezano za naše prethodne nalaze u vezi sistema internih kontrola koji nije u dovoljnoj mjeri izgrađen u Ministarstvu. Zapažanja koja smo uočili odnose se na sljedeće:

- Ministarstvo je odobrilo određeni iznos stimulacija zaposlenima (npr. u decembru 2005. godine 12 zaposlenih je primilo uvećanje plaća za 30%). Ukupan neto iznos isplaćenih stimulacija iznosi 19.689 KM. Za pojedine stimulacije dobivena je saglasnost Agencije za državnu službu, dok su ostale isplaćene saglasno odluci Vijeća ministara. Isplata je obično vezana za dodatne poslove za koje nedostaje zaposlenih.

Preporuka

Bez namjere da osporavamo pravo na isplate stimulacija, skrećemo pažnju da se ovo pitanje treba urediti pravilima kojima će se precizirati u kojim uslovima, za koje poslove i koliko uvećanje plaća može biti izvršeno. Potrebno je uvijek i dodatno obrazložiti efekte poslovanja koji su po tom osnovu ostvareni u sektorima u kojima nedostaje zaposlenih, a stimulirani su postojeći kadrovi.

- Isplate naknada za rad članovima Komisije za javne nabavke izvršene su za svaki mjesec (predsjedavajući 250 KM, članovi komisije 200 KM, sekretar 120 KM) iako su ovi poslovi povremeni zavisno od potrebe nabavljanja. U 2006. godini čak su i povećane naknade po ovom osnovu (predsjedavajući 350 KM, članovi 300 KM i sekretar 200 KM). Takođe, obračun pripadajućih poreza i doprinosa za članove komisije koji su rezidenti Republike Srpske nije vršen u skladu sa poreskim propisima entiteta (porezi obračunati po stopi 20% kao na ugovore o privremenim poslovima, umjesto da je vršen obračun u skladu sa propisima koji tretiraju ova primanja kao lična primanja zaposlenih na koja se obračunavaju svi pripadajući porezi i doprinosi po ukupnoj stopi 52%)

Preporuka

Preporučujemo da Ministarstvo preispita isplate za rad u komisijama za nabavke s obzirom da navedeni poslovi ne bi trebali predstavljati dopunski rad za koje pored redovne plaće treba isplaćivati i dodatne naknade. Obračun pripadajućih poreza i doprinosa treba vršiti saglasno instrukcijama MFT-a.

- Ograničenja o visini troškova mobilnih telefona koji služe u službene svrhe nisu obuhvaćena za sve zaposlene kojima je dato pravo na korištenje ovih izdataka.

Preporuka

Preporučujemo da se ovi izdaci ponovo preispitaju kako bi se naknade ovih troškova odobrile zaposlenima koji imaju potrebu za službeno obavljanje poslova putem mobilnog telefona.

- Ministarstvo je u decembru 2005. godine izmijenilo odluku o reprezentaciji i poklonima kojom je izostavljena obaveza obrazloženja povoda za izvršene troškove reprezentacije.

Preporuka

Mišljenja smo da vjerodostojnost dokumentacije koja pruža osnov za trošenje javnih sredstava mora poštovati i u slučaju pravdanja troškova reprezentacije u skladu sa njihovom namjenom.

3.5. Nabavke

- Troškovi nabavke i dostave hrane za potrebe ishrane lica u Pritvorskoj jedinici Suda BiH fakturirani su od strane Kazneno popravnog zavoda Istočno Sarajevo PJ 'Privrednik' i za 2005. godinu iznosili su 53.538 KM. Poslovi su izvršeni na osnovu zaključenog ugovora između ugovorenih strana (Ministarstva i PJ 'Privrednik'). Ugovor predviđa troškove hrane po cijeni od 9 KM za tri dnevna obroka za jedno lice i prijevoz hrane po cijeni 6 KM, što čini ukupnu cijenu od 15 KM po jednoj osobi dnevno. Revizija je utvrdila da ne postoji odgovarajući sistem kontrola stvarno potrebnih i primljenih porcija hrane (obroka). PJ 'Privrednik' ispostavlja mjesečne otpremnice koje ne kontrolišu ovlaštena lica u Ministarstvu.

Preporuka

Preporučujemo da Ministarstvo preispita klauzule ugovora za troškove ishrane u Pritvorskoj jedinici i osigura odgovarajuće kontrole uparivanja dnevnog pregleda isporučenih obroka sa narudžbom i na kraju usaglašavanje sa mjesečnom fakturom i otpremnicom. Predlažemo da Ministarstvo i pored obrazloženja da u ovom slučaju treba biti zadovoljen princip sigurnosti ishrane pritvorenika, razmotri više ponuda za ovim poslovima putem otvorenog postupka nabavki.

- Popis sredstava i nabavljene opreme nije izvršen prema pravilima o popisivanju (inventuriranju). Popisne liste nisu sačinjene po grupama stalnih sredstava tako da nije moguće izvršiti usaglašavanje (upoređivanje) vrijednosti popisa sa poslovnim knjigama Ministarstva. Takođe, elaborat o izvršenom popisu razmatran je na kolegiju Ministarstva, ali nije sačinjena odluka o njegovom usvajanju.

Preporuka

Revizija je i ranije ukazivala na poštivanje pravila o popisu čime se osigurava zaštita imovine. Skrećemo pažnju Ministarstvu da osigura propisane postupke kojima popis imovine treba biti izvršen na osnovu pravila o inventuri.

3.6. Programi posebne namjene**Transferi za troškove pritvorenika Suda BiH**

- Ministarstvo je na osnovu zaključenog Ugovora (broj: 01/1-225/03 od 05.08.2003. godine) sa entitetskim ministarstvima pravde i pravosudnom komisijom Distrikta Brčko o naknadi troškova za izvršenje mjera pritvora i kazni zatvora izrečene u krivičnom postupku od strane Suda Bosne i Hercegovine preuzelo obaveze finansiranja troškova za lica koja se nalaze na izdržavanju kazne zatvora u ustanovama Federacije BiH, Republike Srpske i Distrikta Brčko. Troškovi su utvrđeni u visini 40 KM dnevno za jednu osobu. Ministarstvo je tokom 2005. godine pokrenulo inicijativu za smanjenje troškova pritvorenika sa 40 KM na 34 KM po danu pritvorenika. Ovaj sporazum postignut je sa Ministarstvom pravde Republike Srpske i Pravosudnom komisijom Distrikta Brčko koji su verifikirani u pisanoj formi.

Ministarstvo pravde Federacije BiH nije prihvatilo sporazum i naknadno je pokrenulo tužbu za naplatu zateznih kamata zbog zakašnjenja u plaćanju obaveza. Na taj način troškovi po ovom osnovu nemaju isti tretman za približno iste uslove u kaznenim ustanovama.

Preporuka

Mišljenja smo da treba omogućiti jednak tretman ovih obaveza u slučaju istih uslova i jednakih kalkulativnih troškova pritvorenika u svim ustanovama. Preporučujemo da Ministarstvo preduzme aktivnosti u vezi dogovora sa Ministarstvom pravde Federacije kako bi se postigla ista cijena kao sa ostalim ugovaračima i riješilo pitanje tužbe koja može predstavljati potencijalne obaveze Ministarstva.

Komisija za stručne ispite

- Obračun pripadajućih poreza i doprinosa za članove komisija koji su rezidenti Republike Srpske nije vršen u skladu sa poreskim propisima entiteta (porezi obračunati po stopi 20% kao na ugovore o privremenim poslovima, umjesto da je vršen obračun u skladu sa propisima koji tretiraju ova primanja kao lična primanja zaposlenih na koja se obračunavaju svi pripadajući porezi i doprinosi po ukupnoj stopi 52%).

Preporuka

Ministarstvo mora vršiti unos ovih primanja saglasno propisima koji regulišu ovu oblast.

4. Korespondencija

Ministarstvu je uručen Nacrt izvještaja o izvršenoj reviziji za 2005. godinu na razmatranje i dostavljane eventualnih novih dokaza i komentara na nalaze revizije.

U ostavljenom roku od 15 dana, Ministarstvo je dostavilo komentare na Nacrt izvještaja revizije koji su djelimično uvaženi. Ovo Izvješće predstavlja konačni Izvještaj dostavljen klijentu uz izmjene na osnovu dokumentovanih primjedbi od strane klijenta koje je Ured za reviziju uvažio.



5. Rezime

Tokom obavljanja svog mandata revizija je konstatala da Ministarstvo nije izradilo plan i program aktivnosti na uspostavljanju sistema internih kontrola koji podrazumijeva pregled trenutnog 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 sistema interne kontrole.

Revizija je uočila neadekvatno planiranje sredstava što je kao posljedica imalo česte preraspodjele budžeta i svođenje planirane strukture budžeta na približno isti nivo izvršenja budžeta.

Takođe, konstatali smo i određena odstupanja u izvršenju budžeta od uobičajene prakse kojom se ne poštuju u svim slučajevima principi ekonomičnosti potrošnje javnog novca.

**ZAMJENIK GENERALNOG
REVIZORA**

mr. Dragan Kulina

GENERALNI REVIZOR

Milenko Šego