



BOSNA I HERCEGOVINA
БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
BOSNIA AND HERZEGOVINA

URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ 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 БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ
ЗА 2005. ГОДИНУ

Сарајево, мај 2006. године



САДРЖАЈ

I	МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА	3
II	РЕВИЗИОНИ ИЗВЈЕШТАЈ	4
1.	Увод	4
2.	Осврт на препоруке из претходног извјештаја	4
3.	Налази и препоруке	4
3.1.	Систем интерних контрола	4
3.2.	Финансијски извјештаји	7
3.3.	Планирање и извршење буџета	7
3.4.	Процедуре набавки	8
3.5.	Попис средстава и извора средстава	8
4.	КОРЕСПОНДЕНЦИЈА	9
5.	РЕЗИМЕ	9
	Прилог 1. Преглед траженог, одобреног и извршеног буџета	



I МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА

- 1.1. Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Канцеларија за ревизију) извршила је ревизију финансијских извјештаја на дан 31. децембра 2005. године **ПРАВОБРАНИЛАШТВА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ** (у даљем тексту: Правобранилаштво).
- 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 институција Босне и Херцеговине ('Службени гласник БиХ', број: 12/06). Ревизију смо обавили у складу са ревизионим стандардима Међународне организације врховних ревизионих институција–INTOSAI ('Службени гласник БиХ', број: 15/01.). 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 осигурава 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, финансијски извјештаји Правобранилаштва за 2005. годину, у свим значајнијим аспектима финансијског пословања, реално и објективно приказују стање Правобранилаштва на дан 31.12.2005. године, осим за ефекте које на финансијске извјештаје имају доле наведене ставке:

- § Слабости у систему интерних контрола руководства (тачка 3.1.);
- § Процедуре набавки нису проведене, у цијелости, у складу са Законом о јавним набавкама (тачка 3.4.);
- § Буџет Правобранилаштва није урађен на основу потребних улазних параметара за осигурање материјалних и људских ресурса (тачка 3.3.);
- § Попис није извршен у складу са прописима који дефинишу ову област (тачка 3.5.).



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.године, донесене су Измјене и допуне Закона² тако да је у складу са истим Правобранилаштво стављено у надлежност Савјет 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 2004. годину о чему је састављен Извјештај. Правобранилаштву су у Извјештају дате препоруке везано за унапређење система интерних контрола и процеса планирања буџета и праћења извршења буџета. Ревизијом за 2005. годину утврђено је да Правобранилаштво није учинило значајније помаке на реализацији наведених препорука.

3. Налази и препоруке

3.1. Систем интерних контрола³

Ревизија је извршила испитивање система интерних контрола, административних и рачуноводствених процедура и квалитета финансијског управљања у Правобранилаштву. Циљ ових испитивања је био да се увјеримо у којој мјери су оперативни циљеви остварени и колико су поуздани подаци на којима се базирају годишњи финансијски извјештаји, те да ли је финансијско управљање у складу са постојећим прописима.

Министарство финансија и трезора БиХ доставило је свим корисницима буџета Практични водич за ефикасну интерну контролу у институцијама Босне и Херцеговине⁴ који садржава смјернице у

¹ Закон 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 Систем интерних контрола подразумијева скуп поступака и мјера које предузима руководство у циљу осигурања тачности и правилности евидентирања финансијских трансакција, њихову пуну усклађеност са законима, те ефикасност, економичност и ефективност трошења јавног новца као и заштите имовине.

⁴ Погледати Инструкцију за развој и одржавање система интерних контрола од 08.03.2005. године коју је сачинило Министарство финансија и трезора БиХ и Акциони план за успоставу система интерних контрола у институцијама БиХ који је предложила радна група за израду и провођење акционог плана за јачање система интерних контрола коју је именовао Савјет министара Одлуком број: 277/04 од 16.12.2004. године.

вези израде правилника о интерним контролама. Водич је усвојен у оквиру Акционог плана од стране Савјета министара и базиран је на, у свијету, широко прихваћеном моделу система интерних контрола од пет компоненти:

- контролног окружења,
- процјене ризика,
- контролних активности,
- информација и комуникација,
- мониторинга.

Правобранилаштво није до сада предузело потребне активности на изради Правилника о интерним контролама који омогућава примјену оваквог модела интерних контрола. Највећа одговорност за успостављање система интерних контрола везана је за руководство Правобранилаштва. Истовремено увођење система интерних контрола заснованог на моделу од пет компоненти највише ће користити руководству, јер ће такав систем осигурати (у разумној мјери) заштиту пословања од евентуалних превара, грешака или злоупотреба. Наша запажања у вези ове проблематике представит ћемо по појединим компонентама система интерних контрола.

• **Контролно окружење**

Контролно окружење чини основу без којег остале компоненте интерних контрола не могу бити изграђене. Најважнији дио контролног окружења који недостаје Правобранилаштву је предузимање одговарајућих мјера којима ће стандарди понашања и позитиван став према интерним контролама бити прихваћени, првенствено од стране руководства, а затим и пренијети на цијелу организацију. Контролно окружење подразумијева и обавезу руководства у вези преузимања активног интереса у планирању, надзирању и извјештавању о постигнутим резултатима и развијању праксе управљања људским ресурсима (провјера знања, обука особља, унапређења итд.).

Организациона структура као један од елемената контролног окружења веома је важна. Функционална организациона структура повећава ефикасност употребе ресурса, елиминише дуплирање активности и дефинише одговарајуће линије одговорности. Ревизија је утврдила да унутрашња организација Правобранилаштва, још увијек, није у цијелости имплементирана, односно да још увијек нису попуњена радна мјеста као што су секретар Правобранилаштва и одређени број помоћника Правобраниоца. Слабости овог система се огледају и у неодржавању редовних састанака/колегија, не постојању интерних аката који се односе на кодекс понашања запослених, планирању буџета без потребних улазних параметара и потребних анализа, као и недовољном разумијевању система интерних контрола.

Препоручујемо руководству Правобранилаштва да уложи додатне напоре у циљу преношења позитивног става према систему интерних контрола на цијелу организацију и да предузме активности на изради Правилника о интерним контролама заснованих на моделу од пет компоненти.

• **Процјена ризика**

Правобранилаштво није утврдило јасне циљеве пословања према активностима свога пословања, тако да нису утврђени ризици у односу на поједине пословне процесе. Према томе Правобранилаштво није у могућности вршити вредновање ризика са становишта значајности

процјене појаве ризика, процјењивања толеранције на поједине ризике и одређивање стратегије за поступање са ризицима. Овај дио процјене ризика је значајан за предузимање мјера за спречавање ризика који је садржан у контролним активностима.

Правобранилаштво треба да процијени ризике пословања према појединим пословним процесима који се односе на финансијски аспект пословања. На примјер, процјена ризика се може утврдити за одређене активности финансијског пословања као што су: израда буџета и праћење извршења буџета, процедуре набавки, кориштење службених возила, финансијско извјештавање, попис имовине, и сл. Такође пословни процеси и процјена ризика могу се утврдити и за активности везано за опште надлежности Правобранилаштва.

- **Контролне активности**

Када су већ одређени ризици пословања у односу на циљеве, главна стратегија за ублажавање ризика проводи се кроз контролне активности. Под контролним активностима подразумијевају се: руководство са јасним циљевима и задацима, одговарајућа подјела дужности, давање одобрења и овлаштења, контрола трансакција, контрола приступа ресурсима и евиденцији, усклађивање, надзор итд. Контролне активности прописане су у облику процедура, правила пута итд.

Правобранилаштво је донијело одређени број правила и процедура у 2004. години и створило минимум предуслова за функционисање постојећег система. Међутим, контролне активности треба стално унапређивати у циљу њихове потпуне имплементације у пракси. Такође, сматрамо да поједина правила којима се регулишу ограничења потрошње (нпр. репрезентација, телефони) не би требала бити донесена од стране самог Правобранилаштва, већ на неком вишем нивоу (нпр. Парламентарна скупштина или Савјет министара), имајући у виду да није уобичајено да одобрења за трошење јавног новца доносе они који та средства и користе.

Правобранилаштво треба да преиспита постојећа правила и донесе нова у којима треба обухватити све елементе контролне активности. Правила требају бити направљена према појединим пословним процесима у којима су предходно процијењени ризици пословања.

- **Информације и комуникације**

Уочили смо да Правобранилаштво није успоставило формални систем информација и комуникација који укључује компјутерску технологију и повремено окупљање особља ради информисања. Умјесто тога постоје поједини облици неформалног информисања и комуницирања који не гарантује да ће сви бити благовремено информисани. Овдје нарочито подразумијевамо упознавање запослених са правилима како би они јасно препознавали своје улоге и одговорности.

Правобранилаштво би требало да уведе редован начин информисања и комуникације са запосленима, нпр. путем креирања Интранета, редовним састанцима са запосленима увођењем огласне плоче и другим облицима комуницирања.

- **Мониторинг**

Мониторинг подразумијева праћење претходних компоненти система интерних контрола ради контроле, прилагођавања датим условима и сталног унапређења система. Нисмо уочили да је извршен мониторинг постојећег система интерних контрола који је тренутно садржан у појединим правилима.

Потребно је извршити одговарајуће анализе и измјене система интерних контрола и прилагођавање система интерних контрола према 'Водичу за ефикасну интерну контролу у институцијама Босне и Херцеговине' које је израдило Министарство финансија и трезора.

3.2. Финансијски извјештаји

Финансијски извјештаји Правобранилаштва сачињени су према Правилнику о финансијском извјештавању институција Босне и Херцеговине⁵, међутим исти нису у потпуности комплетни (члан 18. Правилника), а што се огледа у следећем:

- § Информације о систему интерних контрола реализованих током године нису сачињене и достављене Министарству финансија и трезора;
- § Корективне радње предузете у циљу реализације препорука ревизије нису садржане у извјештајима и нису достављене Министарству финансија и трезора;
- § Финансијски извјештаји су сачињени на основу, још увијек, не закључене главне књиге трезора из разлога што Министарство финансија и трезора није провело закључна књижења.

Канцеларија за ревизију је констатовала да је један од разлога недовољног разумијевања Правилника о финансијском извјештавању и то што Министарство финансија и трезора БиХ, које је прописало измијењени начин извјештавања, није на вријеме донијело и објавило потребна упутства, смјернице и инструкције за сачињавање и попуњавања завршних финансијских извјештаја, што је створило недоумице у вези начина извјештавања за екстерне кориснике извјештаја. Осим наведеног, измијењени начин извјештавања није у цијелости поуздан и због недостатака који су везани за Министарство финансија и трезора, а односе се на следеће: финансијски извјештаји су сачињени, иако претходно нису проведена закључна књижења у главној књизи трезора, сет прописаних финансијских извјештаја не садржи финансијски извјештај 'Биланс стања' који представља финансијски положај Министарства, обрасци за финансијске извјештаје нису усвојени и објављени, приликом предаје финансијских извјештаја у Министарству финансија и трезора није постојала контрола комплетности прописаних финансијских извјештаја и сл.

Канцеларија за ревизију предлаже Правобранилаштву да нејасноће у вези израде финансијских извјештаја разјасни са Министарством финансија и трезора и у циљу поузданих извјештаја отклони одређене недостатке у извјештавању. Мишљења смо да би штампани (објављени) обрасци и прецизна упутства за попуњавање финансијских извјештаја могли бити једно од рјешења којима би се постигла стандардизација извјештавања.

3.3. Планирање и извршење буџета

Анализом траженог, одобреног и извршеног буџета може се закључити да се планирање не врши на основу расположивих и релевантних параметара, него је Пројекција буџета за 2005 годину урађена под претпоставком потпуне имплементације организационе структуре од 21 запосленог, која није остварена до краја године. Министарство финансија и трезора је, без претходног усаглашавања са Правобранилаштвом, умањило достављени нацрт буџета на 620.331 КМ. Такође, буџет Правобранилаштва није повезан са Планом и програмом рада Правобранилаштва, планираним пословним активностима и циљевима пословања.

⁵Правилник о финансијском извјештавању институција Босне и Херцеговине број: 01-Ст4-16-1809/05 од 31.03. 2005.године, донијело Министарство финансија и трезора БиХ.

Правобранилаштво није прекорачило буџет који је коригован од стране Министарства финансија и трезора, с тим да су извршена три реструктурирања буџета током године у укупном износу од 18.000 КМ.

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 приступити детаљније, те посветити 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 успоставити везу између одобреног буџета и плана и програма активности које се требају реализовати у планираној години.

3.4. Процедуре набавки

Канцеларија за ревизију је уважила чињеницу да је 2005. година била прва година новог Закона о јавним набавкама и као и чињеницу да је јавни сектор током 2005. године био ускраћен за подршку институција чије је формирање предвиђено тим Законом, међутим испуњавајући свој мандат ипак истичемо обавезу поштивања Закона о јавним набавкама.

У Правобранилаштву је дошло до кашњења у примјени Закона о јавним набавкама, ангажовани су добављачи одабрани у претходној години прије ступања закона на снагу, тако да током 2005. године за већину роба и услуга процедуре набавки нису биле извршене у складу са овим Законом (нпр. набавка горива, услуге авио превоза, набавка канцеларијског материјала).

Канцеларија за ревизију препоручује Правобранилаштву да досљедно и у цијелости поштује одредбе Закона о јавним набавкама, у циљу законитог и транспарентног трошења јавних средстава, те примјене једнаког третмана и недискриминације потенцијалних добављача. Напомињемо да је досљедна примјена свих одредби наведеног закона битна како би сам процес био ефикаснији и како би се избјегле непотребне жалбе учесника у процесу, а које могу резултирати и као потенцијалне обавезе.

3.5. Попис средстава и извора средстава

Анализом Извјештаја о попису и увидом у документацију о обављеном попису установили смо сљедеће неправилности:

- Пописне комисије нису у складу са Одлуком о попису припремиле Одлуку Правобраниоца о усвојеном попису, тако да наведена одлука никада није донесена и попис није усвојен;
- Пописна комисија је пописала потраживања са 31.12.2005. године у укупном износу од 5.701 КМ (потраживања од бившег запосленика у износу од 4.084 КМ и потраживања од Здравственог фонда Републике Српске у износу од 1.617 КМ). Наведена потраживања су пренесена из 2004. године, а до обављања нашег мандата, руководство није предузело никакве активности по на уплати /рјешавању ових потраживања.

⁶ Закон о Правобранилаштву Босне и Херцеговине за 2004. годину, 'Службени гласник БиХ', број: 08/02, 10/02, 44/04.



- Пописна комисија је утврдила да на конту плата привремено запослених са салдом од 3.492 КМ да се на обавезе из 2005. односило 1.000 КМ док разлика од 2.492 КМ представља укупан износ накнада из 12/2004, које су плаћене, али нису затворене. Руководство није предузело потребне активности на рјешавању наведеног салда.

Правобранилаштво је дужно проводити попис свеобухватно и у складу са прописима који дефинишу ову област и обавезно донијети одлуке о усвајању пописа, те провести потребна књижења по попису.

4. КОРЕСПОНДЕНЦИЈА

Институцији је уручен нацрт Извјештаја о ревизији за 2005. годину, на разматрање и достављање коментара на налазе ревизије.

У остављеном року од 15 дана, Институција није доставила своје коментаре на налазе садржане у Извјештају.

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 утицати на ефикасност и квалитету пословања:

- § Слабости у систему управљања и руковођења (тачка 3.1.);
- § Планирања и извршења буџета није засновано на свим потребним и релевантним улазним параметрима (тачка 3.3.);
- § Процедуре набавки нису проведене у потпуности у складу са Законом о јавним набавкама (тачка 3.4.);
- § Попис није извршен у потпуности како то налажу прописи који дефинишу ову област (тачка 3.5.).

**ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ
РЕВИЗОРА**

мр Драган Кулина

ГЕНЕРАЛНИ РЕВИЗОР

Миленко Шего



Прилог 1.

ПРЕГЛЕД ТРАЖЕНОГ, ОДОБРЕНОГ И ИЗВРШЕНОГ БУЏЕТА ЗА 2005. ГОДИНУ

Ред. број	Врста расхода	Приједлог буџета за 2005.год.	Одобрени буџет за 2005.год.	Проmjена структуре буџета	Текуће резерве	Донације	Остало	Укупно буџет (4+5+6+7+8)	Извршење буџета 2005. год.	Разлика (9-10)	Индекс (10/9)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
I	Текући издаци	908.966	609.981	0	0	0	0	609.981	504.774	105.207	83
1.	Плате запослених	536.912	333.821	0	0	0	0	333.821	287.879	45.942	86
2.	Накнаде трошкова запослених	177.554	114.660	0	0	0	0	114.660	75.371	39.289	66
3.	Путни трошкови	35.000	20.000	0	0	0	0	20.000	17.269	2.731	86
4.	Издаци телефонских и пошт.услуга	20.000	20.000	3.000	0	0	0	23.000	21.269	1.731	92
5.	Издаци за енергију и ком. услуге	13.500	13.500	-3.000	0	0	0	10.500	8.315	2.185	79
6.	Набавка материјала	20.000	20.000	-5.500	0	0	0	14.500	11.294	3.206	78
7.	Издаци за усл. превоза и горива	10.000	10.000	-3.000	0	0	0	7.000	3.404	3.596	49
8.	Унајмљивање имовине и опреме	37.000	37.000	0	0	0	0	37.000	36.741	259	99
9.	Издаци за текуће одржавање	10.000	10.000	-3.000	0	0	0	7.000	3.873	3.127	55
10.	Издаци за осигурање	6.000	6.000	-3.500	0	0	0	2.500	829	1.671	33
11.	Уговорене услуге	43.000	25.000	15.000	0	0	0	40.000	38.530	1.470	96
II	Капитални издаци	20.250	10.350	0	0	0	0	10.350	5.479	4.871	53
1.	Набавка грађевина	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2.	Набавка опреме	20.250	10.350	0	0	0	0	10.350	5.479	4.871	53
3.	Набавка осталих сталних средс.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
III	Програми посебне намјене	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
IV	СВЕУКУПНО	929.216	620.331	0	0	0	0	620.331	510.253	110.078	82
	Број запослених	21							14	7	0