



Број:

ИЗВЈЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ
КАНЦЕЛАРИЈЕ ЗА РАЗМАТРАЊЕ ЖАЛБИ ЗА 2006. ГОДИНУ

Сарајево, мај 2006. године



САДРЖАЈ

I.	МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА	3
II.	РЕВИЗОРСКИ ИЗВЈЕШТАЈ	4
1.	Увод	4
2.	Осврт на препоруке по претходном извјештају	4
3.	Налази и препоруке	4
3.1.	Систем интерних контрола	4
3.2.	Финансијски извјештаји	6
3.3.	Буџет	6
3.4.	Извршење буџета	7
3.5.	Попис средстава и извора средстава	8
4.	Кореспонденција	9
5.	Резиме	9

Прилог 1: Табела 1 «Извршење буџета за период 01.01. - 31.12.2006. године»;

Прилог 2. Коментари на Нацрт Извјештаја број: URŽ-110/07 од 30.05.2007. године;

Прилог 3: Одговор на коментаре на Нацрт Извјештаја број: 05-1-16-1-347-2/07 од 01.06.2007. године.

I МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА

- 1.1. Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Канцеларија за ревизију) извршила је ревизију финансијских извјештаја и финансијског пословања Канцеларије за разматрање жалби Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Канцеларија) за 2006. годину.
- 1.2. Руководство Канцеларије је одговорно за финансијске извјештаје, за поступање у складу са законима и прописима и успостављање ефикасног система интерних контрола. Наша одговорност је да изразимо мишљење на основу ревизије коју смо извршили.
- 1.3. Законски основ ревизије садржан је у одредбама Закона о ревизији институција Босне и Херцеговине («Сл. гласник БиХ» број: 12/06). Ревизију смо извршили у складу са ревизијским стандардима Међународне организације врховних ревизорских институција – INTOSAI («Сл. гласник БиХ» број: 15/01). Ови стандарди захтјевају 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 примјењивим рачуноводственим стандардима и да представљају тачан и истинит приказ пословања. Ревизија оцјењује и поузданост система интерних контрола којим се осигурава примјена закона и прописа, заштита имовине и поуздано извјештавање.
- 1.4. Ревизија је, на основу узорака, испитивала значајне трансакције, које потврђују износе у финансијским извјештајима, оцјену рачуноводствених начела 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 обавили пружа разумну основу за давање нашег мишљења.

Према нашем мишљењу, финансијски извјештаји Канцеларије за 2006. годину приказују реално и објективно финансијско стање на дан 31.12.2006. године, осим за позиције које се односе на слиједеће:

- Велики број нерјешених предмета и одлагање у изради и усвајању Правилника о унутрашњој организацији је знатно утицало на ефикасност пословања институције (тачка 3.1. Извјештаја);
- Недовољно поуздан систем интерних контрола у дијелу интерног надзора над појединим пословним процесима, планирању буџета, праћењу и извјештавању о извршењу буџета (тачка 3.2., 3.3. и 3.4. Извјештаја);
- Попис средстава и извора средстава на дан 31.12.2006. године није извршен у складу са прописима који уређују ту област (тачка 3.6. Извјештаја).



Сарајево, 30.04.2007. године

II РЕВИЗОРСКИ ИЗВЈЕШТАЈ

1. Увод

Канцеларија је основана у складу са одредбама члана 49. Закона о јавним набавкама Босне и Херцеговине (Службени гласник БиХ број: 49/04, 19/05, 52/05, 92/05 и 24/06 у даљем тексту: Закон) и послује као самостална управна организација са статусом правног лица. Према наведеном Закону Канцеларија се састоји од три члана из реда признатих стручњака управног права или управног поступка и три члана који су стручњаци у области извођења радова, јавних набавки, транспорта и стратешког пословног управљања и исти се бирају путем јавног конкурса.

Надлежности Канцеларије, као другостепеног органа за вођење поступка утврђене су у Одјељку II Закона.

Сједиште Канцеларије је у Сарајеву. За свој рад Канцеларија је одговоран Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине.

2. Осврт на препоруке из претходног извјештаја

С обзиром да је Канцеларија, као самостално тијело, конституисано у јануару 2006. године, а отпочело са доношењем одлука крајем септембра 2006. године, ревизија пословања те институције није вршена за 2005. годину, а претходна ревизија за 2006. годину вршена је у јануару 2007. године.

3. Налази и препоруке

3.1. Систем интерних контрола ¹

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

Министарство финансија и трезора Босне и Херцеговине је доставило почетком 2005. године свим корисницима буџета Практични водич за ефикасну интерну контролу у институцијама Босне и Херцеговине који садржава смјернице у вези израде Правилника о интерним контролама. Водич је усвојен у оквиру Акционог плана од стране Савјета министара БиХ и базиран је на, у свијету, широко прихваћеном моделу система интерних контрола од пет компоненти:

¹ Интерне контроле су јединствен процес који уводи организација као скуп поступака и мјера које осигуравају тачност и правилност евидентирања финансијских трансакција, њихову пуну усклађеност са законима и економично и ефективно трошење јавног новца.

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

Канцеларија није до сада предузимала активности на изради Правилника о интерним контролама што је обавеза која произилази из одредби Закона о извршењу буџета нити је предузела активности на примјени оваквог модела интерних контрола.

Препоручујемо руководству да без одлагања подузме активности на изради Правилника о интерним контролама који ће се базирати на датим смјерницама, а све у циљу отклањања ризика од евентуалних грешака и злоупотреба у пословању Канцеларији.

Највећа одговорност за успостављање система интерних контрола и самим тим и контролног окружења везана је за руководство Канцеларије. Успостављање ефикасног и ефективног система интерних контрола највише ће користити руководству јер ће такав систем обезбиједити (у разумној мјери) заштиту пословања од превара, грешака и евентуалних злоупотреба.

Међутим, у Канцеларији постоји изражен проблем управљања и руковођења, а превасходно се односи на кашњење у именовању чланова Канцеларије, што је за посљедицу имало одлагање у успостави функције те институције као битног сегмента за потпуну примјену Закона о јавним набавкама.

Наиме, Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине је својом Одлуком од 22.12.2005. године извршила именовање пет чланова Канцеларије и исти није могао функционисати због недостатка пословног простора. Доношењем измјена и допуна члана 54. Закона Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине је више пута вршила продужење привремене надлежности Канцеларије на Министарство финансија и трезора Босне и Херцеговине. Посљедње продужење тих надлежности истекло је са 01.04.2006. године, од када постоји надлежност Канцеларије за поступање у складу са његовин Законом утврђеним надлежностима. У међувремену су два члана Канцеларије поднијели оставке (09.03.2006. године и 21.03.2006. године), тако да преостала три члана Канцеларије, од момента успостављања надлежности нису имали прописани кворум од четири члана за одлучивање по заprimљеним жалбама. Дана 10.05. 2006. године и трећи члан Канцеларије је поднио оставку тако да су преостала само два члана који нису могли одлучивати по пристиглим жалбама према Закону.

Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине извршила је именовање нова два члана Канцеларије и то 27.07.2006. године и 07.09.2006. године са ступањем на снагу даном доношења. По објављивању ове Одлуке у Службеном гласнику БиХ, дана 19.09.2006. године, успостављен је минимални кворум за одлучивање по жалбама.

У периоду од 01.04.2006. године до 19.09.2006. године, када је успостављен кворум за одлучивање по жалбама у Канцеларији су заprimљене 464 жалбе. Увјерили смо се да те жалбе нису рјешаване ни после успостављања кворума, већ се приступило рјешавању жалби које су пристигле након 19.09.2006. године, а на основу закључака са сједнице чланова Канцеларије од 25.09.2006. године и препоруци експерата програма подршке Европске уније систему јавних набавки у Босни и Херцеговини. Такође, на тој сједници именован је и привремени предсједавајући Канцеларије чији ће мандат трајати до именовања недостајућих чланова када ће се изабрати предсједавајући у складу са општим актима Канцеларије.

Чланови Канцеларије су припремили и усвојили Пословник о раду Канцеларије са ступањем на снагу 26.12.2006. године.

Према одредбама Закона предсједавајућу Канцеларије доноси Правилник о унутрашњој организацији. Све до завршетка ревизије исти није био одобрен од стране Савјета министара Босне и Херцеговине, иако је поступак доношења тог Правилника од стране Канцеларије окончан у децембру 2006. године. Утврдили смо да су у Канцеларији стално запослена само четири члана Канцеларије, два извршиоца су запослена по основу уговора о раду на одређено вријеме, а шест извршилаца је запослено по основу уговора о привременим и повременим пословима, како би Канцеларија могла да функционише и доноси одлуке по жалбама.

Канцеларија за ревизију је мишљења да све напријед наведено знатно повећава ризик да ће заостали предмети бити рјешени са знатним закашњењем, а што може проузроковати негативне финансијске посљедице по буџет Босне и Херцеговине, у складу са санкцијама утврђеним у члану 52. став 5. Закона.

Скрећемо пажњу на ове пропусте те препоручујемо актуелном руководству да подузме додатне активности према Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине и Савјету министара Босне и Херцеговине у циљу убрзања поступка за именовање недостајућа два члана Канцеларије и да се коначно усвоји Правилник о унутрашњој организацији како би се створили услови за попуњавање кључних радних мјеста, одговарајућу расподјелу одговорности и обавеза у оквиру законских и рјешења утврђених интерним актима унутар вишег и средњег менаџмента као и непосредних извршилаца, што би омогућило већу ефикасност у одвијању пословних процеса и успоставу квалитетнијег система интерних контролних поступака и смањило ризик по финансијске посљедице за буџет Босне и Херцеговине.

3.2. Финансијски извјештаји

Утврдили смо да се Канцеларија приликом израде текстуалног дијела уз рачуноводствене исказе за 2006. годину није у потпуности придржавала структуре анализа како је то прописано чланом 21. до 28. Правилника о финансијском извјештавању институција Босне и Херцеговине.

Наиме, Канцеларија је уз рачуноводствене исказе доставила у образложењу уопштenu информацију о пословању, а да у истој нису обухваћени макроекономски показатељи из Документа оквирног буџета, текући издаци, анализе трошкова запослених и анализе сталних средстава у облику ствари и права како је то и прописано наведеним Правилником.

Препоручујемо руководству да сачини допуну образложења у текстуалном дијелу у коме ће објаснити узроке и посљедице представљеног развоја економских величина и да то образложење уз финансијске извјештаје преда надлежним институцијама и Канцеларији за ревизију са образложењима извршених исправки.

3.3. Буџет

Планирање и припрема израде буџета извршена је од стране Министарства финансија и трезора БИХ, с обзиром да институција није пословала у 2005. години. Пројекција плана буџета извршена је на основу претпоставке да ће се имплементирати комплетна организациона структура у 2006. години. Укупан планирани буџет за 2006. годину износио је 1.000.000 КМ и то за текуће издатке 900.000 КМ и капиталне издатке 100.000 КМ.



Због недовољно планираних средстава на позицији «трошкови закупа» Канцеларији је 05.12.2006. године Министарство финансија и трезора БиХ одобрило реструктурирање расхода у износу од 4.000 КМ са позиције «уговорене услуге».

Преглед траженог, одобреног, измјењеног и утрошеног буџета за период 01.01.-31.12.2006. године приказан је у Табели број 1, у прилогу овог Извјештаја.

Интерни надзор над извршавањем обавеза буџета није обезбјеђен. Није усвојен Правилник о процедурама стварања обавеза. Створене обавезе на терет средстава буџета потписује привремени предсједавајући Канцеларије. У Канцеларији не постоји радна станица за унос података у ИСФУ, а тај унос врше запослени у Министарству финансија и трезора БиХ. Привремено запослена особа, припрема налоге за унос у ИСФУ, обавља послове благајника и ликвидатора. Не постоји особа задужена за савјештање стварно унешених и одобрених података у ИСФУ.

Као посљедица нефункционисања система интерних контрола утврдили смо да је тек 05.03.2007. године извршена исправка погрешних књижења на контима «накнаде запослених» и «уговорених услуга» у износу од 1.650 КМ.

Обзиром на одступања између одобреног и извршеног буџета, ревизија је мишљења да израда приједлога буџета није била заснована на анализама и процјенама потребних средстава за текуће издатке и капиталне издатке, те да планирана средства нису била повезана са пословним активностима Канцеларије и реално очекиваном броју будућих запослења. Приједлог буџета сачињен је под претпоставком да ће Канцеларија отпочети са радом у пуном капацитету са људским ресурсима на почетку 2006. године. Међутим, у Канцеларији није дошло до предвиђене попуне броја запослених већ је извршен пријем 12 запослених (шест по уговору о привременим пословима и два на одређено вријеме) у другој половини 2006. године. Највећа одступања утрошених у односу на планирана средства су евидентирана на позицији «плате запослених» и «накнаде трошкова запослених» у износу од 386.798,16 КМ и 103.574,82 КМ.

Канцеларија за ревизију скреће пажњу на овај проблем те препоручујемо да Канцеларија треба да донесе процедуре израде и усвајања нацрта буџета узимајући у обзир анализе и процјене потребних средстава, преузетих обавеза, предвиђених донација, плана потребних капиталних средстава итд., те да Канцеларија мора пројекције буџета заснивати на реалној динамици запошљавања, а не на попуни свих упражњених радних мјеста предвиђених Правилником о унутрашњој организацији, која ствара резерве на одобреним средствима за плате и накнаде запосленим, на који начин ствара претпоставке кориштења овако створеног вишка средстава за друге потребе.

Мишљења смо да, свако одлагање усвајања и примјене недостајућих интерних правила којима се регулише потрошња буџетских средстава, знатно утиче на ефикасност и економичност трошења јавног новца у Канцеларији, те препоручујемо доношење недостајућих интерних правила чијом досљедном примјеном ће се смањити ризик од намјерних и ненамјерних грешака. Такође, препоручујемо да Канцеларија именује независну особу која ће вршити контролу унешених и стварно одобрених обавеза за плаћање у ИСФУ.

3.4. Извршење буџета

Канцеларија је реализовала 320.803,88 КМ што износи 32% од укупно одобреног буџета или 679.196,12 КМ мање у односу на одобрени буџет.

Неправилности које смо уочили у извршењу буџета односе се на слиједеће:

- Ревизијом је утврђено да је Канцеларија усвојила појединачна интерна правила којима се прецизније регулише потрошња буџетских средстава, осим правила о праву на коришћење и ограничење трошкова фиксних телефона и правила о коришћењу службених аутомобила и начина евидентирања утрошеног горива;
- Уочили смо да у привременој Одлуци о висини средстава за трошкове репрезентације није предвиђена куповина поклона као трошак репрезентације. Међутим, у Канцеларији су извршили набавку репрезентативних поклона у износу од 1.650 КМ. На рачунима издатим за трошкове услуга репрезентације у већини случајева не постоје образложења о извршеним услугама која доказују оправданост кориштења ових средстава;

Канцеларија за ревизију препоручује руководству да напријед наведена правила и процедуре дослиједно примјењује, а све у циљу обезбјеђења услова за економично трошење јавног новца.

- Утврдили смо да у вријеме коришћења годишњих одмора запослених у Канцеларији, није вршено умањење накнада за превоз на посао и са посла;
- Утврдили смо да је у Канцеларији присутан проблем непотпуне правдајуће документације за утрошено гориво за кориснике службених аутомобила, а што је посљедица недостатка интерних правила којим се уређује појединачно право коришћења службеног возила и начин правдања утрошеног горива (у путним налозима за коришћење службеног аутомобила не уписује број пређених километара, а у једном случају није отворен путни налог за коришћење службеног аутомобила, а правдан је рачун за гориво у количини 44,40 литара).

Канцеларија за ревизију скреће пажњу на ове пропусте и сугеришемо Канцеларији да донесене интерна правила о употреби службених аутомобила и начину правдања утрошеног горива, а све у циљу обезбјеђења услова за економично пословање Канцеларије.

Мишљења смо да су наведене неправилности и недостаци посљедица недовољно поузданог система интерних контрола који се превасходно огледа у пропуштеном надзору над појединим пословним процесима као и изостанку интерних контролних поступака у дијелу примјене важећих закона и интерних аката којим се уређује пословање Канцеларије.

Препоручујемо руководству да уведе појачани надзор над свим пословним процесима у оквиру Канцеларије кроз увођење нових и унапређење постојећих интерних контролних поступака.

3.5. Попис средстава и извора средстава

Ревизија је утврдила да Канцеларија није извршила свеобухватан попис средстава и извора средстава у дијелу који се односи на попис обавеза. Наиме, пописна комисија је извршила попис сталних средстава и готовине у благајни, а да истим пописом нису обухваћене обавезе исказане у Главној књизи на дан 31.12.2006. године у износу од 79.478,88 КМ и ситан инвентар у износу од 320,17 КМ.

Поред тога што представља обавезу, потпун и у складу са прописима² проведен попис средстава и њихових извора, доприноси да у годишњим финансијским извјештајима буде исказан истинит и фер преглед средстава и извора средстава.

Канцеларија за ревизију скреће пажњу на овај пропуст и препоручује руководству Канцеларије да је потребно посветити више пажње приликом организовања и вршења пописа, те да се пописне активности обаве како то налажу рачуноводствени стандарди како се овакви пропусти не би понављали.

4. КОРЕСПОДЕНЦИЈА

Канцеларији је уручен Нацрт Извјештаја о извршеној ревизији за 2006. годину, на разматрање и достављање коментара на налазе ревизије.

У остављеном року од 15 дана Канцеларија је доставила своје коментаре на Нацрт Извјештаја.

Канцеларија за ревизију је прихватила сугестију из коментара на Нацрт Извјештаја која се односила на нашу констатацију у тачки «2. Осврт на препоруке из презходног извјештаја» у дијелу датума конституисања Канцеларије и извршила корекцију како је наведено у одговору на коментаре на Нацрт Извјештаја.

Уз остале коментаре нису достављени нови докази који би могли утицати на измјену наших налаза наведених у Нацрту Извјештаја.

На основу напријед изнешеног овај Извјештај представља коначни Извјештај о Извршеној ревизији Канцеларије за 2006. годину.

У прилогу Извјештаја достављамо вам коментаре Канцеларије и наш одговор.

5. РЕЗИМЕ

Ревидирањем пословања Канцеларије за 2006. годину утврдили смо одређени број неправилности и недостатака у дијелу који се односи на:

- Пословање Канцеларије уз стални ризик недостатка чланова Канцеларије имало је утицаја на одлагање усвајања Правилника о унутрашњој организацији и на ефикасност пословања (тачка 3.1. Извјештаја);
- Финансијски извјештаји у Канцеларији нису потпуни, што је посљедица недостатка одређених контрола у Канцеларији (тачка 3.2. Извјештаја);
- Планирање буџета није урађено квалитетно са реално утврђеним ресурсима потребним за извршење јасно дефинисаних циљева и задатака пословања Канцеларије (тачка 3.3. Извјештаја);
- Нису усвојена одређена правила којима се ограничава појединачно право и висина на стварање обавеза за те трошкове (тачка 3.4. Извјештаја);
- Пропусти у праћењу потрошње горива и употреби службених аутомобила (тачка 3.4. Извјештаја);

² Међународни рачуноводствени стандарди; Инструкција Министарства финансија и трезора Босне и Херцеговине о изради и достављању финансијских извјештаја буџетских корисника – институција БиХ за 2006. годину



- Пропусти у обрачуну и исплати накнада запосленим за превоз на посао и са посла (тачка 3.4. Извјештаја);
- Уз већину рачуна за репрезентацију не постоје извјештаји или образложења за које намјене су средства коришћена, нити одлуке о одобравању за коришћење тих средстава (тачка 3.4. Извјештаја);
- Пропусти у организоовању и обављању пописа средстава и извора средстава (тачка 3.5. Извјештаја).

ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА

мр Драган Кулина

ГЕНЕРАЛНИ РЕВИЗОР

Миленко Шего

М.П.