



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

Broj :

**IZVJEŠTAJ O REVIZIJI
MINISTARSTVA PRAVDE BiH
ZA 2006. GODINU**

Sarajevo, maj 2007. godine

**SADRŽAJ**

I.	MIŠLJENJE REVIZORA	3
II.	REVIZORSKI IZVJEŠTAJ	4
1.	Uvod	4
2.	Osvrt na preporuke iz prethodnog izvještaja	4
3.	Nalazi i preporuke	6
3.1.	Sistem internih kontrola	6
3.2.	Finansijski izvještaji	8
3.3.	Budžet	8
3.4.	Programi posebnih namjena	9
3.4.1.	Komisija za polaganje stručnog upravnog ispita	9
3.4.2.	Troškovi priključenja Državnog zatvora na infrastrukturu	10
3.5.	Informacioni sistem	12
4.	Korespondencija sa klijentom	13
5.	Rezime	13
PRILOZI;		
-	Tabela izvršenja budžeta za period 01.01.2006. do 31.12.2006. godine,	
-	Komentari klijenta na nacrt izvještaja o reviziji za 2006. godinu	



I. MIŠLJENJE REVIZORA

- 1.1. Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu : Ured za reviziju) izvršila je reviziju Finansijskih izvještaja za 2006. godinu u **Ministarstvu pravde Bosne i Hercegovine** (u daljem tekstu : Ministarstvo).
- 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 revizorskim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih 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 su finansijski izvještaji sastavljeni u skladu sa važećom zakonskom regulativom i primjenljivim računovodstvenim standardima i da predstavljaju tačan i istinit prikaz poslovanja. Revizija ocjenjuje i pouzdanost sistema internih kontrola kojima se obezbjeđuje 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.

Prema našem mišljenju, Finansijski izvještaji Ministarstva pravde za 2006. godinu prikazuju realno i istinito finansijsko stanje Ministarstva na dan 31. decembar 2006. godine, osim za efekte koji na finansijske izvještaje imaju sljedeće stavke:

- Preporuke revizije po osnovu naših ranijih izvještaja nisu u potpunosti realizovane tokom 2006. godine (tačka 2.);
- Isplate naknada za rad u komisijama za polaganje stručnog upravnog ispita nisu bile u skladu sa Odlukom Savjeta ministara o kriterijima za određivanje novčane naknade (tačka 3.4.1);
- Finansijsko upravljanje sredstvima iz budžeta namijenjenih za troškove uređenja zemljišta i priključenja Državnog zatvora na infrastrukturu nije bilo u potpunosti obezbijeđeno (tačka 3.4.2.);
- Budžet Ministarstva nije urađen kvalitetno sa realno utvrđenim resursima potrebnim za izvršenje jasno definisanih ciljeva i zadataka poslovanja (tačka 3.3.).

Sarajevo; 04.05.2007. godine



I. REVIZORSKI IZVJEŠTAJ

1. Uvod

Ministarstvo u okviru svojih ovlaštenja radi saglasno Zakonu o Savjetu ministara Bosne i Hercegovine i Zakonu o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine. Ministarstvo je konstituisano 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.;
- obezbjeđivanje da zakonodavstvo BiH i njegovo sprovođenje na svim nivoima bude u skladu sa obavezama BiH koje proizilaze iz međunarodnih sporazuma;
- saradnja sa Ministarstvom spoljnih poslova i entitetima na izradi međunarodnih bilateralnih i multilateralnih sporazuma;
- davanje smjernica i praćenje pravnog obrazovanja kako bi se obezbijedila međuentitetska harmonizacija u ovoj oblasti i postupanje u skladu sa najboljim standardima;
- opšte djelovanje kao centralno koordinirajući organ za obezbjeđivanje usklađenosti zakonodavstva i standarda pravosudnog sistema među entitetima, bilo obezbjeđenjem 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 u 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 izvršila je reviziju poslovanja Ministarstva za 2005. godinu, o čemu je sastavljen Izvještaj o reviziji, kao i prethodnu reviziju za 2006. godinu. Revizijom su utvrđene određene slabosti i nepravilnosti u poslovanju Ministarstva opisane u izvještaju i rukovodstvu je sugerisano da te nepravilnosti razmotri i preduzme određene aktivnosti u cilju njihovog otklanjanja.

Ministarstvo je u skladu sa odredbama člana 16. stav 3. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine dostavilo sa zakašnjenjem odgovor o preduzetim aktivnostima radi prevazilaženja slabosti i nepravilnosti koje su identifikovane u revizorskom izvještaju za 2005. godinu.

Osvrtom na preporuke revizije date u revizorskom izvještaju i preporukama prethodne revizije, kao i uvidom u realizovane aktivnosti koje su navedene u odgovoru o preduzetim aktivnostima radi prevazilaženja nepravilnosti koje su identifikovane u našim izvještajima, utvrdili smo da je Ministarstvo djelimično otklonilo slabosti i nepravilnosti kako slijedi:

**Realizovane preporuke:**

- Donesena je nova odluka o visini troškova mobilnih telefona kojom je preciznije utvrđeno pravo na korištenje službenih mobilnih telefona kao i način kontrole nastalih troškova;
- Ministarstvo je u decembru 2005. godine izmijenilo odluku o reprezentaciji i poklonima kojom je utvrđena obaveza obrazloženja povoda za nastale troškove reprezentacije i kontrole ovih sredstava;
- Ministarstvo je u poslovnim knjigama obuhvatilo donacije «USAID»-a koje se odnose na kompjutersku opremu (vrijednost donacije 94.914 KM);
- Evidentiranje taksi po raznim osnovama vrši se u sektorima koji naplaćuju prihode od taksi i stvoreni su uslovi za njihovo usaglašavanje sa evidencijama u Trezoru i izvještavanje o usaglašenim i neusaglašenim stavkama javnih prihoda;
- Ministarstvo je preispitalo klauzule ugovora za troškove ishrane u Pritvorskoj jedinici (smanjeni troškovi prevoza sa 5 KM na 3 KM) i obezbijedilo odgovarajuće kontrole uparivanja dnevnog pregleda isporučenih obroka sa narudžbom i usaglašavanje sa mjesečnom fakturom i otpremnicom;
- Izvršen je obračun pripadajućih poreza i doprinosa za članove komisija koji su rezidenti Republike Srpske u skladu sa poreskim propisima entiteta;
- Popis osnovnih sredstava urađen je ove godine po grupama stalnih sredstava u skladu sa pravilima koja regulišu popis imovine.

Preporuke koje su u toku:

- Isplate po osnovu stimulacija zaposlenih manje su u odnosu na 2005. godinu i argumentovano su obrazložene, međutim Ministarstvo i dalje nije usvojilo određena interna pravila kojima će se precizirati u kojim uslovima, za koje poslove i kolika stimulacija može biti isplaćena;
- Ministarstvo je izvršilo preispitivanje isplata naknada članovima komisije za javne nabavke i zauzelo stav da poslovi nabavki ne spadaju u redovan rad članova komisije. U tom smislu izvršena je izmjena rješenja o naknadama članovima komisije kojima je visina utvrđena prema broju provedenih tenderskih procedura, umjesto fiksnih mjesečnih naknada. Mišljenja smo da se ove isplate mogu i dalje racionalizovati uzimajući u obzir da poslove nabavki obavlja osoba koja je stalno zaposlena u Ministarstvu:

Preporuke koje nisu realizovane:

- Ministarstvo nije preduzelo aktivnosti na uspostavljanju sistema internih kontrola zasnovanog na modelu od pet komponenti u skladu sa instrukcijama Ministarstva finansija i trezora;
- Ministarstvo nije riješilo problem neujednačenih izdataka za troškove pritvorenika Suda BiH, koje se plaćaju 34 KM po danu pritvorenika Ministarstvu pravde Republike Srpske, a 40 KM po danu pritvorenika Ministarstvu pravde Federacije BiH. Mišljenja smo da treba omogućiti jednak tretman ovih obaveza u slučaju istih uslova i jednakih kalkulativnih troškova pritvorenika u svim ustanovama.



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. Vodič je usvojen u okviru Akcionog plana od strane Vijeća ministara i baziran je na široko prihvaćenom modelu sistema internih kontrola od pet komponenti:

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

Ured za reviziju je u svom Izveštaju o reviziji za 2005. godinu detaljno obrazložila ovakav sistem internih kontrola i dala određene preporuke za početnu fazu primjene ovog modela i izradu Pravilnika o internim kontrolama. Ministarstvo nije do sada preduzelo aktivnosti na implementaciji ovog modela i ističe da je ovakav sistem internih kontrola prilično nejasan za konkretnu primjenu i da je Ministarstvo finansija i trezora trebalo sačiniti nacrt Pravilnika za uspostavu i održavanje sistema interne kontrole. Međutim, naše je stanovište da je najveća odgovornost za uspostavljanje sistema internih kontrola vezana za rukovodstvo Ministarstva, jer takav sistem obezbijuje (u razumnoj mjeri) zaštitu poslovanja od eventualnih prevara, grešaka ili zloupotreba.

Najvažnija komponenta ovog sistema odnosi se na postojanje povoljnog kontrolnog okruženja bez kojeg ostale komponente sistema ne mogu biti izgrađene.

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. Mišljenja smo da sistem izvještavanja o postignutim rezultatima nije adekvatan. Naime, Program rada nije povezan sa Finansijskim planom, niti je Izvještaj o radu povezan sa Finansijskim izvještajem, tako da nisu pruženi konkretni komparativni pokazatelji o planiranim i realizovanim ciljevima poslovanja i utrošenim sredstvima za njihovu realizaciju.

Organizaciona struktura kao jedan od elemenata kontrolnog okruženja veoma je važna. Funkcionalna organizaciona struktura povećava efikasnost upotrebe resursa, eliminiše dupliranje obaveza i definiše odgovarajuće linije odgovornosti. Organizaciona struktura Ministarstva nije konačna zbog planiranja uvijek dodatnih aktivnosti. Takođe, Ministarstvo

¹ ¹ Interne kontrole su jedinstven proces koje 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.



nije organizaciono popunjeno u cjelosti, što može uticati na efikasnost izvršenja svih ciljeva i zadataka Ministarstva. Naša namjera nije da sugerišemo zapošljavanje nedostajućeg kadra, već da se u okviru postojećeg izvrši jasno definisanje svih obaveza i odgovornosti, kao i prenos ovlaštenja.

Ne ulazeći u funkcionalnost organizacione strukture Ministarstva, mišljenja smo da organizaciona 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 kada je u pitanju unos podataka u ISFU sistem za plaćanje, kontrola potrošnje goriva prema pređenim kilometrima, kontrola zaduženja svakog službenog vozila kojima raspolaže Ministarstvo u cilju evidentiranja svih opravki, servisa, itd., kontrola obračuna putnih naloga, efikasna kontrola uplata i isplata iz blagajne itd. Sve navedeno posljedica je nedovoljno definisanih obaveza i odgovornosti u Ministarstvu.²

Ministarstvo je i pored otežavajuće činjenice da neki sistemski propisi nedostaju ili su nekonzistentni, donijelo veliki broj pravila i procedura i tako stvorilo minimalne preduslove za funkcionisanje 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 osigurale efikasne poslovne operacije, pouzdano izvještavanje i usaglašenost poslovanja sa zakonima i pravilima. Takođe, mnoga interna pravila o regulisanju raznih troškova u Ministarstvu nisu zvanično objavljena i kao takva nisu transparentna. Ona daju određene standarde potrošnje koji se mogu mijenjati po volji Ministarstva, tako da i dalje ostaje neriješen problem jedinstvenih standarda potrošnje na nivou Savjeta ministara.

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. Takođe, potrebno je precizno definisati obaveze i odgovornosti svakog zaposlenog i upoznati cjelokupno osoblje sa njihovim ulogama i zadacima u Ministarstvu.

² Revizija je o nepravilnostima koje nisu značajne i koje ne uticu na izražavanje naseg mišljenja uputila pismo (memorandum) rukovodstvu Sektora za kadrovske, opšte i finansijsko materijalne poslove



3.2. Finansijski izvještaji

Finansijski izvještaji Ministarstva za 2006. godinu sačinjeni su u skladu sa izmjenama i dopunama Pravilnika o finansijskom izvještavanju institucija Bosne i Hercegovine koji je donesen od strane Ministarstva finansija i trezora BiH. Izvještaji sadrže propisane priloge, i to: Bilans stanja na dan 31.12.2006. godine, Pregled rashoda budžeta po ekonomskim kategorijama (Prilog 2.), Posebni podaci o platama i broju zaposlenih (Prilog 4.), Pregled dinamike zapošljavanja (Prilog 4/1.), Pregled stalnih sredstava u obliku stvari i prava sa stanjem 31.12.2006. godine (Prilog 6.) i Pregled kapitalnih ulaganja po vrstama, projektima i opremi (Prilog 6/1.). Izvještaji sadrže zabilješke uz finansijske izvještaje za 2006. godinu.

Iako ovi izvještaji u najvećoj mjeri zadovoljavaju formu izvještavanja prema Pravilniku o finansijskom izvještavanju institucija BiH, oni nisu u potpunosti kompletni i pouzdani. Ovo se ogleda u sljedećem:

- Pisane informacije uz finansijske izvještaje ne sadrže šira i detaljnija obrazloženja, odnosno analize odstupanja od plana izvršenja budžeta, analize troškova zaposlenih, analize stalnih sredstava itd;
- Propisane informacije o sistemu internih kontrola realizovanih tokom godine kao i korektivne radnje preduzete u cilju realizacije preporuka revizije nisu sadržane u finansijskim izvještajima (mada su izrađene po našem ranijem zahtjevu);

Preporuka

Preporučujemo da Ministarstvo preduzme mjere kojima će pojačati kontrolu izrade finansijskih izvještaja u skladu sa Pravilnikom o finansijskom izvještavanju kako bi finansijski izvještaji bili pouzdani za izvještavanje eksternih korisnika i izradu konsolidovanih izvještaja na nivou ukupnog budžeta institucija BiH.

3.3. Budžet

Prilikom izrade nacrt budžeta Ministarstvo je izradilo projekciju budžeta pod pretpostavkom implementacije broja zaposlenih od 195 radna mjesta. Ministarstvo nije ostvarilo predviđenu dinamiku zapošljavanja, tako da je zaposlenost na kraju 2006. godine iznosila 173 zaposlena. Ministarstvo u momentu izrade projekcije budžeta nije znalo za potrebu formiranja dodatnih poslova koji se odnose na troškove izgradnje Državnog zatvora BiH, tako da procjena ovih troškova nije bila u saglasnosti sa planiranim aktivnostima na izgradnji zatvora u 2006. godini.

Projekcija budžeta za 2006. godinu nije urađena u korelaciji sa planiranim poslovnim aktivnostima i definisanim ciljevima poslovanja. Ovo je posljedica nedovoljnog angažovanja više rukovodne strukture u poslove pripreme budžeta koje u pravilu radi odsjek za finansije. Takođe, odobreni budžet za 2006. godinu u iznosu od 8.000.000 KM rezultat je dogovorene granice rashoda sa Ministarstvom finansija i trezora u odnosu na više predloženi nacrt budžeta od strane Ministarstva, a ne vezanih ciljeva poslovanja, planiranih donacija, dinamike zapošljavanja itd.

Takođe, sredstva za određene namjene na analitičkim pozicijama nisu bila realno planirana jer je došlo do prekoračenja unutar analitičkih stavki budžeta u odnosu na plan



(npr. usluge prevođenja, ugovori o djelu, privremeni i povremeni poslovi), dok su na drugim stavkama stvorene određene rezerve. Sve navedeno upućuje na nedovoljno poznavanje ulaznih parametara prilikom planiranja nacrtu budžeta, što je rezultiralo nerealnom projekcijom budžeta i omogućilo usklađivanje potrošnje u odnosu na budžet putem preraspodjele sredstava. Tokom godine izvršene su tri preraspodjele sredstava budžeta koje su imale za cilj smanjenje sredstava za plate i naknade, a povećanje ostalih rashoda, kao i promjenu budžeta za programe posebnih namjena. Poslednje dvije preraspodjele izvršene su isti dan krajem godine (27.12.2006) 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 plate 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. Programi posebne namjene

3.4.1. Komisija za polaganje stručnog upravnog ispita

Ministarstvo je u okviru Programa posebnih namjena u 2006. godini za troškove neto naknada za rad u Komisijama za polaganje stručnog upravnog ispita utrošilo 94.331 KM.

Ukupan iznos mjesečnih naknada koje su predsjednik i članovi komisije primili za rad u komisijama za polaganje stručnog upravnog premašio je iznos od 50% njihovih plata, što nije u skladu sa Odlukom Vijeća ministara o kriterijima za određivanje novčane naknade za rad članova komisije i drugih tijela iz nadležnosti Vijeća ministara i ministarstava BiH («Službeni glasnik BiH», broj: 27/02)

Preporuka

Preporučujemo da se Ministarstvo pridržava odluke koja je donesena od strane Vijeća ministara, te da u slučaju prekoračenja iznosa koji je već od 50% plate pojedinog člana komisije obustavi isplate koje prekoračuju dozvoljeni limit. Takođe, predlažemo da Ministarstvo ove troškove planira u tekuće izdatke, a ne programe posebnih namjena.

3.4.2. Troškovi priključenja Državnog zatvora na infrastrukturu

Ministarstvo je iniciralo Projekat izgradnje Državnog zatvora (u daljem tekstu: zatvor), kako bi se osigurala neophodna kazneno-popravna infrastruktura na nivou Bosne i Hercegovine. Aktivnosti su otpočele u 2005. godini na podlozi izvještaja o potrebi izgradnje ovakve ustanove. U projekat je uključen i Ured registrara Suda BiH koji vodi određene aktivnosti u vezi izgradnje zatvora i pruža stručnu i finansijsku pomoć na izradi projektne dokumentacije.

Ministarstvo je u 2005 i 2006. godine pokrenulo aktivnosti prenosa zemljišta bez naknade na Bosnu i Hercegovinu - Ministarstvo pravde, radi privođenja zemljišta krajnjoj namjeni, što je i urađeno krajem 2006. godine.

Ministarstvo je poslove uređenja građevinskog zemljišta i priključenja zatvora na infrastrukturu povjerilo Opštini Istočna Ilidža saglasno Zakonu o građevinskom zemljištu («Službeni glasnik Republike Srpske», broj: 86/03).

Opština Istočna Ilidža izdala je Ministarstvu 27.09.2006 godine Rješenje o urbanističkoj saglasnosti za izgradnju kompleksa zatvora na lokalitetu «Naklo» Vojkovići, Opština Istočna Ilidža i izvršila obračun troškova pogodnosti korištenja zemljišta (rente) u iznosu 249.760 KM i troškova uređenja gradskog građevinskog zemljišta u iznosu 950.500 KM (procjene su izvršene od strane nadležnih komunalnih preduzeća po projektima, a uvid u pojedinačne projekte izvršio je Ured registrara), tako da vrijednost ulaganja iznosi 1.200.260 KM (ukupna vrijednost ulaganja sa troškovima izrade plana parcelacije iznosi 1.223.821 KM).

Ministarstvu je u okviru Programa posebnih namjena u 2006. godini za troškove priključenja zatvora na infrastrukturu odobreno ukupno 1.300.000 KM (višak odobrenih sredstava u iznosu 76.179 KM nije utrošen). Struktura odobrenih sredstava je sljedeća:

- 500.000 KM odobreno iz budžeta za ove namjene, i
- 800.000 KM izdvojeno iz rezervi budžeta za finansiranje troškova pripremnih radova i infrastrukture za izgradnju zatvora (131. sjednica Savjeta ministara, Odluka br. 215 od 18.10.2006. godine).

Na istoj sjednici Savjeta ministara, a prema zapisniku sa sjednice, data je saglasnost ministru pravde Slobodanu Kovaču da potpiše ugovor sa opštinom Istočna Ilidža i koordinira druge aktivnosti vezane za izgradnju zatvora.

Ministarstvo je 06.11.2006. godine zaključilo ugovor sa Opštinom Istočna Ilidža, a predmet ugovora je plaćanje naknade za pogodnosti korištenja zemljišta (rente) u iznosu 249.760 KM i naknade za uređenje gradskog građevinskog zemljišta u iznosu 950.500 KM. Opština Istočna Ilidža se obavezala da će naplaćena sredstva od uređenja gradskog građevinskog zemljišta utrošiti na opremanje lokaliteta za izgradnju zatvora neophodnom infrastrukturom, a sve na osnovu urbanističkog plana, plana parcelacije i procjene komunalnih organizacija i nadležnih opštinskih organa po obračunu. Predviđena je i dopuna ovog ugovora zaključivanjem posebnog aneksa koji će predvidjeti uslove, način i rokove izvođenja radova. Ministarstvo je nacrt ugovora uputilo Pravobranilaštvu BiH i dobilo mišljenje da se ugovor može zaključiti, da je isti pravno valjan i proizvodi pravno dejstvo, te da je sačinjen u skladu sa Zakonom o građevinskom zemljištu, Odlukom o utvrđivanju visine rente i Zakonom o obligacionim odnosima.



Plaćanje je izvršeno u dvije rate saglasno klauzulama ugovora (prva rata u iznosu 500.000 KM dospijevala je 10.11.2006. godine, a druga rata u iznosu 700.260 KM dospijevala je 28.11.2006. godine).

Plaćanje je izvršeno u cjelosti, iako se kao datum početka izvođenja radova predviđa 01. april 2007. godine. Ovakav način plaćanja posljedica je odluke Vijeća ministara kojom su odobrena dodatna sredstva za ove namjene iz rezervi budžeta, iako radovi na uređenju zemljišta nisu započeti u 2006. godini. Takođe, zbog budžetskog sistema koji ne dozvoljava prenos neutrošenih sredstava u narednu godinu (osim kao odobreni višak prihoda tek u maju 2007. godine), Ministarstvo finansija i trezora izvršilo je plaćanje cjelokupnog iznosa nakon unosa podataka u sistem za plaćanje u Ministarstvu. Prema našem mišljenju, propuštene su i radnje kojima je ranije trebalo otvoriti poseban račun za finansiranje izgradnje Državnog zatvora u okviru Jedinštenog računa trezora. (račun je otvoren tek 05.01.2007. godine za prikupljanje donatorskih sredstava). Ovo je kao posljedica uzrokovalo prenos svih odobrenih sredstava koja su prethodno prošla procedure Vijeća ministara, Pravobranilaštva BiH i Ministarstva finansija i trezora.

Ministarstvo je na osnovu člana 7. ugovora zaključilo 24.01.2007. godine sa Opštinom Istočna Ilidža aneks ugovora kojim definiše rokove početka i završetka radova (početak 01.04. završetak 30.06.2007. godine), procijenjenu vrijednost ugovorenih radova pojedinačno po projektima, obračun stvarnih troškova na osnovu konačnih obračuna u odnosu na predračunske vrijednosti i kontrolu namjenskog i zakonitog utroška sredstava od strane Ministarstva. Ministarstvo ovaj aneks ugovora nije uputilo Pravobranilaštvu BiH na davanje mišljenja. S obzirom da postoji mogućnost da se aneksom ugovora bitno izmijene uslovi ugovaranja, mišljenja smo da je pomenuti aneks trebao biti upućen Pravobranilaštvu BiH na davanje mišljenja prije njegovog zaključivanja.

Konačno, Ministarstvo je 12.12.2006. godine uputilo Vijeću ministara prijedlog za usvajanje odluka o utvrđivanju procedura nadzora i kontrole nad izgradnjom zatvora, i to:

- Odluku o formiranju Jedinice za implementaciju projekta izgradnje Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija na državnom nivou, i
- Odluku o imenovanju Nadzornog odbora za kontrolu aktivnosti i utroška sredstava za izgradnju Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija na državnom novou.

Vijeće ministara je na 135. sjednici od 12.12.2006. godine usvojio navedene odluke, koje još uvijek nisu implementirane zbog obaveze traženja mišljenja o eventualnom postojanju sukoba interesa imenovanih članova Nadzornog odbora.

Stoga, ovo veoma važno pitanje kontrole namjenskog i zakonitog utroška sredstava, kao i kontrole budućeg finansiranja iz budžeta i eventualnih donacija, nije prethodno obezbijeđeno.

Mišljenja smo da i pored dosadašnjih slabosti u finansijskom upravljanju projektom, ovako značajan projekat ne bi trebao doći u pitanje s obzirom da su već pokrenute određene aktivnosti na njegovoj implementaciji (Ured registrara Suda BiH vodi poslove projektovanja i izvršio je određena ulaganja, sredstva za uređenje zemljišta već su prenesena na račun opštine Istočna Ilidža, objavljen je 26.02.2007. godine javni poziv od strane opštine za poslove uređenja zemljišta i priključenja zatvora na infrastrukturu, izvršena je parcelacija zemljišta, itd).

**Preporuka**

Ministarstvo treba da riješi određena pitanja kojima će obezbijediti efikasnije finansijsko upravljanje navedenim projektom i kontrolu uplaćenih, ali još uvijek neutrošenih sredstava. Preporučujemo sljedeće:

- ***da se preduzmu aktivnosti u cilju implementacije odluke o formiranju jedinice za implementaciju projekta i odluke o formiranju Nadzornog odbora s obzirom na značajnost kontrole namjenskog i zakonitog utroška sredstava. Mišljenja smo da Ministarstvo može izmijeniti i dopuniti navedene odluke u skladu sa potrebom formulisanja obaveza i odgovornosti na projektu (potreban je koordinator projekta, tehnički savjetnik građevinske struke i finansijski stručnjak koji treba da vodi evidenciju troškova i odobravanje računa);***
- ***da se posveti dužna pažnja svim bitnim elementima ugovora i aneksa ugovora u koordinaciji sa Pravobranilaštvom BiH, a u cilju efikasnog trošenja javnog novca;***
- ***da se već otvoreni poseban račun za prikupljanje donacija iskoristi za akumuliranje i budžetskih sredstava, s obzirom da će eventualna konstrukcija finansiranja izgradnje zatvora predviđati i sredstva iz budžeta BiH. Ovo pitanje treba riješiti u koordinaciji sa Ministarstvom finansija i trezora;***
- ***da se zbog tenderskih procedura za uređenje zemljišta koje su u toku, ovlaste lica Ministarstva koja će biti dopunski članovi komisije za javne nabavke opštine Istočna Ilidža.***

3.5. Informacioni sistem

Informacioni sistem Ministarstva djelimično je organizovan i trenutno se sastoji od dva modula: elektronske pisarnice i registra zaloga, koji su nabavljeni putem donacije. Prema našem mišljenju, Ministarstvo treba da osigura preduslove za kreiranje organizovanog informacionog sistema i da kreira dokumentaciju i procedure za korištenje istog. Kako je u toku faza uspostavljanja organizacione strukture, revizija preporučuje da se na osnovu detaljne analize potreba izvrši popuna radnih mjesta što je i prvi preduslov stabilnog funkcionisanja informacionog sistema. Prijem adekvatnih kadrova omogućio bi kreiranje organizovanog IS-a, kao i otklanjanje trenutnih slabosti na postojećem sistemu, te stoga preporučujemo:

Preporuka

- **kreirati strategiju i plan razvoja informacionog sistema uključujući projektnu dokumentaciju, procedure korištenja i politiku sigurnosti;**
- **obezbijediti kompletnu dokumentaciju i administratorska prava pristupa za aplikacije koje su trenutno u upotrebi, te definisati precizne ugovore o održavanju istih;**
- **sagledati mogućnost nabavke servera što bi omogućilo centralizovano upravljanje informacionim sistemom;**
- **kreirati procedure za izradu rezervnih kopija kao i redovno testiranje funkcionalnosti istih;**
- **isključiti mogućnosti da korisnici mogu deaktivirati antivirusni program;**
- **uvesti ograničen broj pokušaja nepravilnog logovanja na sistem;**



- Kreirati politike pristupnih lozinki.

4. Korespondencija sa klijentom

Ministarstvu je uručen nacrt Izvještaja o izvršenoj reviziji za 2006. godinu na razmatranje i dostavljanje primjedbi i komentara na nalaz revizije.

U ostavljenom roku od 15 dana, Ministarstvo je dostavilo komentare na nacrt Izvještaja o obavljenoj reviziji u kojem nas obavještava o prijemu nacrt izvještaja, te da na isti nemaju primjedbi i da su pristupili otkaljanju konstatovanih nepravilnosti.

Na osnovu toga, ovaj izvještaj predstavlja konačan izvještaj o obavljenoj reviziji finansijskih izvještaja Ministarstva za 2006. godinu.

5. Rezime

Tokom obavljanja svog mandata revizija je konstatovala da Ministarstvo nije postupilo po svim preporukama revizije. Takođe, Ministarstvo nije preduzelo aktivnosti na uspostavljanju sistema internih kontrola zasnovanih na modelu od pet komponenti, što kao posljedica ima uticaja na planiranje budžeta, izvršenje budžeta i finansijsko izvještavanje koje nije u potpunosti pouzdano.

Konstatovali smo i određena odstupanja u finansijskom upravljanju troškovima priključenja Državnog zatvora na infrastrukturu i izvršenju budžeta koji se odnosi na naknade komisijama za polaganje stručnih upravnih ispita.

Takođe, potrebno je dodatno unaprijediti informacioni sistem Ministarstva.

**ZAMJENIK GENERALNOG
REVIZORA**

Mr.Dragan Kulina

GENERALNI REVIZOR

Milenko Šego

