



Broj:

IZVJEŠTAJ O REVIZIJI
UREDA ZA RAZMATRANJE ŽALBI ZA 2006. GODINU

Sarajevo, maj 2006. godine



SADRŽAJ

I.	MIŠLJENJE REVIZORA	3
II.	REVIZORSKI IZVJEŠTAJ	4
1.	Uvod	4
2.	Osvrt na preporuke po prethodnom izvještaju	4
3.	Nalazi i preporuke	4
3.1.	Sistem internih kontrola	4
3.2.	Finansijski izvještaji	6
3.3.	Budžet	6
3.4.	Izvršenje budžeta	7
3.5.	Popis sredstava i izvora sredstava	8
4.	Korespodencija	8
4.	Rezime	8

Prilog 1: Tabela 1 «Izvršenje budžeta za period 01.01. - 31.12.2006. godine»;

Prilog 2. Komentari na Nacrt Izvještaja broj: URŽ-110/07 od 30.05.2007. godine;

Prilog 3: Odgovor na komentare na Nacrt Izvještaja broj: 05-1-16-1-347-2/07 od 01.06.2007. godine.

I MIŠLJENJE REVIZORA

- 1.1. Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ured za reviziju) izvršio je reviziju finansijskih izvještaja i finansijskog poslovanja ureda za razmatranje žalbi (u daljem tekstu: Ured) za 2006. godinu.
- 1.2. Rukovodstvo Ureda je odgovorno 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. Zakonski osnov revizije sadržan je u odredbama Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine («Sl. glasnik BiH» broj: 12/06). Reviziju smo izvršili u skladu sa revizijskim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija – INTOSAI («Sl. glasnik BiH» broj: 15/01). Ovi standardi zahtjevaju 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 primjenjivim računovodstvenim standardima i da predstavljaju tačan i istinit prikaz poslovanja. Revizija ocjenjuje i pouzdanost sistema internih kontrola kojim se osigurava primjena zakona i propisa, zaštita imovine i pouzdano izvještavanje.
- 1.4. Revizija je, na osnovu uzoraka, ispitivala značajne transakcije, koje potvrđuju 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 obavili pruža razumnu osnovu za davanje našeg mišljenja.

Prema našem mišljenju, finansijski izvještaji Ureda za 2006. godinu prikazuju realno i objektivno finansijsko stanje na dan 31.12.2006. godine, osim za pozicije koje se odnose na sljedeće:

- Veliki broj nerješениh predmeta i odlaganje u izradi i usvajanju Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji je znatno uticalo na efikasnost poslovanja institucije (tačka 3.1. Izvještaja);
- Nedovoljno pouzdan sistem internih kontrola u dijelu internog nadzora nad pojedinim poslovnim procesima, planiranju budžeta, praćenju i izvještavanju o izvršenju budžeta (tačka 3.2., 3.3. i 3.4. Izvještaja);
- Popis sredstava i izvora sredstava na dan 31.12.2006. godine nije izvršen u skladu sa propisima koji uređuju tu oblast (tačka 3.6. Izvještaja).



Sarajevo, 30.04.2007. godine

II Revizorski izvještaj

1. Uvod

Ured je osnovan u skladu sa odredbama Člana 49. Zakona o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH broj: 49/04, 19/05, 52/05, 92/05 i 24/06 u daljem tekstu: Zakon) i posluje kao samostalna upravna organizacija sa statusom pravnog lica. Prema navedenom Zakonu Ured se sastoji od tri člana iz reda priznatih stručnjaka upravnog prava ili upravnog postupka i tri člana koji su stručnjaci u oblasti izvođenja radova, javnih nabavki, transporta i strateškog poslovnog upravljanja i isti se biraju putem javnog konkursa.

Nadležnosti Ureda, kao drugostepenog organa za vođenje postupka utvrđen je u Odjeljku II Zakona.

Sjedište Ureda je u Sarajevu. Za svoj rad Ured je odgovoran Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine.

2. Osvrt na preporuke iz prethodnog izvještaja

S obzirom da je Ured, kao samostalno tijelo, konstituisano u januaru 2006. godine, a otpočeo sa donošenjem odluka krajem septembra 2006. godine, revizija poslovanja te institucije nije vršena za 2005. godinu, a prethodna revizija za 2006. godinu vršena je u januaru 2007. godine.

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 Uredu. Cilj ovih ispitivanja je bio da se uvjerimo u kojoj mjeri su operativni ciljevi ostvareni i koliko su pouzdani podaci na kojima se baziraju finansijski izvještaji, te da li je finansijsko upravljanje u skladu sa postojećim propisima.

Ministarstvo finansija i trezora Bosne i Hercegovine je dostavilo početkom 2005. godine 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 BiH i baziran je na, u svijetu, široko prihvaćenom modelu sistema internih kontrola od pet komponenti:

- kontrolnog okruženja,

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 i efektivno trošenje javnog novca.



- procjene rizika,
- kontrolnih aktivnosti,
- informacija i komunikacija,
- monitoringa.

Ured nije do sada preduzimao aktivnosti na izradi Pravilnika o internim kontrolama što je obaveza koja proizilazi iz odredbi Zakona o izvršenju budžeta niti je preduzelo aktivnosti na primjeni ovakvog modela internih kontrola.

Preporučujemo rukovodstvu da bez odlaganja poduzme aktivnosti na izradi Pravilnika o internim kontrolama koji će se bazirati na datim smjernicama, a sve u cilju otklanjanja rizika od eventualnih grešaka i zloupotreba u poslovanju Ureda.

Najveća odgovornost za uspostavljanje sistema internih kontrola i samim tim i kontrolnog okruženja vezana je za rukovodstvo Ureda. Uspostavljanje efikasnog i efektivnog sistema internih kontrola najviše će koristiti rukovodstvu jer će takav sistem obezbijediti (u razumnoj mjeri) zaštitu poslovanja od prevara, grešaka i eventualnih zloupotreba.

Međutim, u Uredu postoji izražen problem upravljanja i rukovođenja, a prevashodno se odnosi na kašnjenje u imenovanju članova Ureda, što je za posljedicu imalo odlaganje u uspostavi funkcije te institucije kao bitnog segmenta za potpunu primjenu Zakona o javnim nabavkama.

Naime, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine je svojom Odlukom od 22.12.2005. godine izvršila imenovanje pet članova Ureda i isti nije mogao funkcionisati zbog nedostatka poslovnog prostora. Donošenjem izmjena i dopuna člana 54. Zakona Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine je više puta vršila produženje privremene nadležnosti Ureda na Ministarstvo finansija i trezora Bosne i Hercegovine. Posljednje produženje tih nadležnosti isteklo je sa 01.04.2006. godine, od kada postoji nadležnost Ureda za postupanje u skladu sa njegovim Zakonom utvrđenim nadležnostima. U međuvremenu su dva člana Ureda podnijeli ostavke (09.03.2006. godine i 21.03.2006. godine), tako da preostala tri člana Ureda, od momenta uspostavljanja nadležnosti nisu imali propisani kvorum od četiri člana za odlučivanje po zaprimljenim žalbama. Dana 10.05. 2006. godine i treći član Ureda je podnio ostavku tako da su preostala samo dva člana koji nisu mogli odlučivati po pristiglim žalbama prema Zakonu.

Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine izvršila je imenovanje nova dva člana Ureda i to 27.07.2006. godine i 07.09.2006. godine sa stupanjem na snagu danom donošenja. Po objavljivanju ove Odluke u Službenom glasniku BiH, dana 19.09.2006. godine, uspostavljen je minimalni kvorum za odlučivanje po žalbama.

U periodu od 01.04.2006. godine do 19.09.2006. godine, kada je uspostavljen kvorum za odlučivanje po žalbama u Uredu su zaprimljene 464 žalbe. Uvjerili smo se da te žalbe nisu rješavane ni poslije uspostavljanja kvoruma, već se pristupilo rješavanju žalbi koje su pristigle nakon 19.09.2006. godine, a na osnovu zaključaka sa sjednice članova Ureda od 25.09.2006. godine i preporuci eksperata programa podrške Evropske unije sistemu javnih nabavki u Bosni i Hercegovini. Takođe na toj sjednici imenovan je i privremeni predsjedavajući Ureda čiji će mandat trajati do imenovanja nedostajućih članova kada će se izabrati predsjedavajući u skladu sa općim aktima Ureda.

Članovi Ureda su pripremili i usvojili Poslovnik o radu Ureda sa stupanjem na snagu 26.12.2006. godine.

Prema odredbama Zakona predsjedavajuću Ureda donosi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji. Sve do završetka revizije isti nije bio odobren od strane Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, iako je postupak donošenja tog Pravilnika od strane Ureda okončan u decembru 2006. godine. Utvrdili smo da su u Uredu stalno zaposlena samo četiri člana Ureda, dva izvršioca su zaposlena po osnovu

ugovora o radu na određeno vrijeme, a šest izvršilaca je zaposleno po osnovu ugovora o privremenim i povremenim poslovima, kako bi Ured mogao da funkcioniše i donosi odluke po žalbama.

Ured za reviziju je mišljenja da sve naprijed navedeno znatno povećava rizik da će zaostali predmeti biti riješeni sa znatnim zakašnjenjem, a što može prouzrokovati negativne finansijske posljedice po budžet Bosne i Hercegovine, u skladu sa sankcijama utvrđenim u članu 52. stav 5. Zakona.

Skrećemo pažnju na ove propuste te preporučujemo aktuelnom rukovodstvu da poduzme dodatne aktivnosti prema Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine i Vijeću ministara Bosne i Hercegovine u cilju ubrzanja postupka za imenovanje nedostajuća dva člana Ureda i da se konačno usvoji Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji kako bi se stvorili uslovi za popunjavanje ključnih radnih mjesta, odgovarajuću raspodjelu odgovornosti i obaveza u okviru zakonskih i rješenja utvrđenih internim aktima unutar višeg i srednjeg menadžmenta kao i neposrednih izvršilaca, što bi omogućilo veću efikasnost u odvijanju poslovnih procesa i uspostavu kvalitetnijeg sistema internih kontrolnih postupaka i smanjio rizik po finansijske posljedice za budžet Bosne i Hercegovine.

3.2. Finansijski izvještaji

Utvdili smo da se Ured prilikom izrade tekstualnog dijela uz računovodstvene iskaze za 2006. godinu nije u potpunosti pridržavao strukture analiza kako je to propisano članom 21. do 28. Pravilnika o finansijskom izvještavanju institucija Bosne i Hercegovine.

Naime, Ured je uz računovodstvene iskaze dostavio u obrazloženju uopštenu informaciju o poslovanju, a da u istoj nisu obuhvaćeni makroekonomski pokazatelji iz Dokumenta okvirnog budžeta, tekući izdaci, analize troškova zaposlenih i analize stalnih sredstava u obliku stvari i prava kako je to i propisano navedenim Pravilnikom.

Preporučujemo rukovodstvu da sačini dopunu obrazloženja u tekstualnom dijelu u kome će objasniti uzroke i posljedice predstavljenog razvoja ekonomskih veličina i da to obrazloženje uz finansijske izvještaje preda nadležnim institucijama i Uredu za reviziju sa obrazloženjima izvršenih ispravki.

3.3. Budžet

Planiranje i priprema izrade budžeta izvršena je od strane Ministarstva finansija i trezora BiH, s obzirom da institucija nije poslovala u 2005. godini. Projekcija plana budžeta izvršena je na osnovu pretpostavke da će se implementirati kompletna organizaciona struktura u 2006. godini. Ukupan planirani budžet za 2006. godinu iznosio je 1.000.000 KM i to za tekuće izdatke 900.000 KM i kapitalne izdatke 100.000 KM.

Zbog nedovoljno planiranih sredstava na poziciji «troškovi zakupa» Uredu je 05.12.2006. godine Ministarstvo finansija i trezora BiH odobrilo prestrukturiranje rashoda u iznosu od 4.000 KM sa pozicije «ugovorene usluge».

Pregled traženog, odobrenog, izmjenjenog i utrošenog budžeta za period 01.01.-31.12.2006. godine prikazan je u Tabeli broj 1, u prilogu ovog Izvještaja.

Interni nadzor nad izvršavanjem obaveza budžeta nije obezbjeđen. Nije usvojen Pravilnik o procedurama stvaranja obaveza. Stvorene obaveze na teret sredstava budžeta potpisuje privremeni predsjedavajući Ureda. U Uredu ne postoji radna stanica za unos podataka u ISFU, a taj unos vrše uposleni u Ministarstvu finansija i trezora BiH. Privremeno zaposlena osoba, priprema naloge za

unos u ISFU, obavlja poslove blagajnika i likvidatora. Ne postoji osoba zadužena za sravnjenje stvarno unešenih i odobrenih podataka u ISFU.

Kao posljedica nefunkcionisanja sistema internih kontrola utvrdili smo da je tek 05.03.2007. godine izvršena ispravka pogrešnih knjiženja na kontima «naknade zaposlenih» i «ugovorenih usluga» u iznosu od 1.650 KM.

Obzirom na odstupanja između odobrenog i izvršenog budžeta, revizija je mišljenja da izrada prijedloga budžeta nije bila zasnovana na analizama i procjenama potrebnih sredstava za tekuće izdatke i kapitalne izdatke, te da planirana sredstva nisu bila povezana sa poslovnim aktivnostima Ureda i realno očekivanom broju budućih zaposlenja. Prijedlog budžeta sačinjen je pod pretpostavkom da će Ured otpočeti sa radom u punom kapacitetu sa ljudskim resursima na početku 2006. godine. Međutim, u Uredu nije došlo do predviđene popune broja zaposlenih već je izvršen prijem 12 zaposlenih (šest po ugovoru o privremenim poslovima i dva na određeno vrijeme) u drugoj polovini 2006. godine. Najveća odstupanja utrošenih u odnosu na planirana sredstva su evidentirana na poziciji «plate zaposlenih» i «naknade troškova zaposlenih» u iznosu od 386.798,16 KM i 103.574,82 KM.

Ured za reviziju skreće pažnju na ovaj problem te preporučujemo da Ured treba da donese procedure izrade i usvajanja nacrtu budžeta uzimajući u obzir analize i procjene potrebnih sredstava, preuzetih obaveza, predviđenih donacija, plana potrebnih kapitalnih sredstava itd., te da Ured mora projekcije budžeta zasnivati na realnoj dinamici zapošljavanja, a ne na popuni svih upražnjenih radnih mjesta predviđenih Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji, koja stvara rezerve na odobrenim sredstvima za plate i naknade zaposlenim, na koji način stvara pretpostavke korištenja ovako stvorenog viška sredstava za druge potrebe.

Mišljenja smo da, svako odlaganje usvajanja i primjene nedostajućih internih pravila kojima se reguliše potrošnja budžetskih sredstava, znatno utiče na efikasnost i ekonomičnost trošenja javnog novca u Uredu, te preporučujemo donošenje nedostajućih internih pravila čijom dosljednom primjenom će se smanjiti rizik od namjernih i nenamjernih grešaka. Takođe preporučujemo da Ured imenuje neovisnu osobu koja će vršiti kontrolu unešenih i stvarno odobrenih obaveza za plaćanje u ISFU sistem.

3.4. Izvršenje budžeta

Ured je realizovao 320.803,88 KM što iznosi 32% od ukupno odobrenog budžeta ili 679.196,12 KM manje u odnosu na odobreni budžet.

Nepravilnosti koje smo uočili u izvršenju budžeta odnose se na slijedeće:

- Revizijom je utvrđeno da je Ured usvojio pojedinačna interna pravila kojima se preciznije reguliše potrošnja budžetskih sredstava, osim pravila o pravu na korištenje i ograničenje troškova fiksnih telefona i pravila o korištenju službenih automobila i načina evidentiranja utrošenog goriva;
- Uočili smo da u privremenoj Odluci o visini sredstava za troškove reprezentacije nije predviđena kupovina poklona kao trošak reprezentacije. Međutim u Uredu su izvršili nabavku reprezentativnih poklona u iznosu od 1.650 KM .
Na računima izdatim za troškove usluga reprezentacije u većini slučajeva ne postoje obrazloženja o izvršenim uslugama koja dokazuju opravdanost korištenja ovih sredstava;

Ured za reviziju preporučuje rukovodstvu da naprijed navedena pravila i procedure dosljedno primjenjuje, a sve u cilju obezbjeđenja uslova za ekonomično trošenje javnog novca.

- Utvrdili smo da u vrijeme korištenja godišnjih odmora uposlenih u Uredu, nije vršeno umanjenje naknada za prevoz na posao i sa posla;
- Utvrdili smo da je u Uredu prisutan problem nepotpune pravdajuće dokumentacije za utrošeno gorivo za korisnike službenih automobila, a što je posljedica nedostatka internih pravila kojim se uređuje pojedinačno pravo korištenja službenog vozila i način pravljenja utrošenog goriva (u putnim nalogima za korištenje službenog automobila ne upisuje broj pređenih kilometara, a u jednom slučaju nije otvoren putni nalog za korištenje službenog automobila, a pravdan je račun za gorivo u količini 44,40 litara).

Ured za reviziju skreće pažnju na ove propuste i sugerišemo Uredu da donesene interna pravila o upotrebi službenih automobila i načinu pravljenja utrošenog goriva, a sve u cilju obezbjeđenja uslova za ekonomično poslovanje Ureda.

Mišljenja smo da su navedene nepravilnosti i nedostaci posljedica nedovoljno pouzdanog sistema internih kontrola koji se prevashodno ogledaju u propuštenom nadzoru nad pojedinim poslovnim procesima kao i izostanku internih kontrolnih postupaka u dijelu primjene važećih zakona i internih akata kojim se uređuje poslovanje Ureda.

Preporučujemo rukovodstvu da uvede pojačani nadzor nad svim poslovnim procesima u okviru Ureda kroz uvođenje novih i unaprijeđenje postojećih internih kontrolnih postupaka.

3.5. Popis sredstava i izvora sredstava

Revizija je utvrdila da Ured nije izvršio sveobuhvatan popis sredstava i izvora sredstava u dijelu koji se odnosi na popis obaveza. Naime, popisna komisija je izvršila popis stalnih sredstava i gotovine u blagajni, a da istim popisom nisu obuhvaćene obaveze iskazane u Glavnoj knjizi na dan 31.12.2006. godine u iznosu od 79.478,88 KM i sitan inventar u iznosu od 320,17 KM.

Pored toga što predstavlja obavezu, potpun i u skladu sa propisima² proveden popis sredstava i njihovih izvora, doprinosi da u godišnjim finansijskim izvještajima bude iskazan istinit i fer pregled sredstava i izvora sredstava.

Ured za reviziju skreće pažnju na ovaj propust i preporučuje rukovodstvu Ureda da je potrebno posvetiti više pažnje prilikom organizovanja i vršenja popisa, te da se popisne aktivnosti obave kako to nalažu računovodstveni standardi kako se ovakvi propusti ne bi ponavljali.

4. KORESPONDENCIJA

² Međunarodni računovodstveni standardi; Instrukcija Ministarstva finansija i trezora Bosne i Hercegovine o izradi i dostavljanju finansijskih izvještaja budžetskih korisnika – institucija BiH za 2006. godinu



Uredu je uručen Nacrt Izvještaja o izvršenoj reviziji za 2006. godinu, na razmatranje i dostavljanje komentara na nalaze revizije.

U ostavljenom roku od 15 dana Ured je dostavio svoje komentare na Nacrt Izvještaja.

Ured za reviziju je prihvatio sugestiju iz komentara na Nacrt Izvještaja koja se odnosila na našu konstataciju u tački «2. Osvrt na preporuke iz prezhodnog izvještaja» u dijelu datuma konstituisanja Ureda i izvršio korekciju kako je navedeno u odgovoru na komentare na Nacrt Izvještaja.

Uz ostale komentare nisu dostavljeni novi dokazi koji bi mogli uticati na izmjenu naših nalaza navedenih u Nacrtu Izvještaja.

Na osnovu naprijed iznešenog ovaj Izvještaj predstavlja konačni Izvještaj o Izvršenoj reviziji Ureda za 2006. godinu.

U prilogu Izvještaja dostavljamo vam komentare Ureda i naš odgovor.

5. REZIME

Revidiranjem poslovanja Ureda za 2006. godinu utvrdili smo određeni broj nepravilnosti i nedostataka u dijelu koji se odnosi na:

- Poslovanje Ureda uz stalni rizik nedostatka članova Ureda imalo je uticaja na odlaganje usvajanja Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i na efikasnost poslovanja (tačka 3.1. Izvještaja);
- Finansijski izvještaji u Uredu nisu potpuni, što je posljedica nedostatka određenih kontrola u Uredu (tačka 3.2. Izvještaja);
- Planiranje budžeta nije urađeno kvalitetno sa realno utvrđenim resursima potrebnim za izvršenje jasno definisanih ciljeva i zadataka poslovanja Ureda (tačka 3.3. Izvještaja);
- Nisu usvojena određena pravila kojima se ograničava pojedinačno pravo i visina na stvaranje obaveza za te troškove (tačka 3.4. Izvještaja);
- Propusti u praćenju potrošnje goriva i upotrebi službenih automobila (tačka 3.4. Izvještaja);
- Propusti u obračunu i isplati naknada uposlenim za prevoz na posao i sa posla (tačka 3.4. Izvještaja);
- Uz većinu računa za reprezentaciju ne postoje izvještaji ili obrazloženja za koje namjene su sredstva korištena, niti odluke o odobravanju za korištenje tih sredstava (tačka 3.4. Izvještaja);
- Propusti u organizovanju i obavljanju popisa sredstava i izvora sredstava (tačka 3.5. Izvještaja).

ZAMJENIK GENERALNOG REVIZORA

mr. Dragan Kulina

GENERALNI REVIZOR

Milenko Šego



M.P.