



Број :

ИЗВЈЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ
ОМБУДСМАНА ЗА ЉУДСКА ПРАВА
БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ
ЗА 2007. ГОДИНУ

Сарајево, мај 2008. године



САДРЖАЈ

I	МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА	3
II	НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ	5
1.	Реализација ранијих препорука	5
2.	Систем интерних контрола	6
2.1.	Планирање буџета	7
2.2.	Извршење буџета	7
3.	Рачуноводство и финансијски извјештаји	8
3.1.	Рачуноводство и благајна	8
4.	Попис средстава и извора средстава	9
5.	Усклађеност са законима и правилима	9
5.1.	Јавне набавке	9
5.2.	Осигурање запослених	10
III	КОРЕСПОНДЕНЦИЈА	10

Прилог : Табела 1 'Извршење буџета за 2007. годину'

I МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА

Основ за ревизију

На основу Закона о ревизији институција Босне и Херцеговине («Службени гласник БиХ», број: 12/06) извршили смо ревизију финансијских извјештаја у **Институцији омбудсмана за људска права Босне и Херцеговине** (у даљем тексту: Институција) који се односе на годину која се завршава 31.12.2007. (Биланса стања, посебних прегледа уз Биланс стања и Анализа извршења буџета).

Одговорност менаџмента/ревизора

Руководство Институције одговорно је за припрему финансијских извјештаја, законитост извршених трансакција и намјенско кориштење средстава. Руководство је такође одговорно за увођење система интерних контрола којима се осигурава поуздано управљање јавним средствима. Наша одговорност, као екстерног ревизора, прописана је Законом о ревизији, стандардима ревизије и Етичким кодексом за ревизоре јавног сектора.

Сходно томе, наша одговорност је изражавање мишљења о томе да ли су финансијски извјештаји поуздани и да ли биланси у потпуности одражавају резултате извршења буџета. Такође, наша одговорност је да процијенимо да ли руководиоци институције примјењују законе и прописе, користе средства за одговарајуће намјене и да оцијенимо финансијско управљање, функцију интерне ревизије и системе интерних контрола.

Циљ и дјелокруг ревизије

Ревизију смо обавили у складу са Ревизионим стандардима Међународне организације врховних ревизионих институција – ISSAI и Међународним стандардима ревизије. Ревизија укључује испитивање, на бази извршених тестирања, доказа који су релевантни за исказане износе и објављивања у финансијским извјештајима, те регуларност финансијских трансакција које су укључене у финансијске извјештаје.

Ревизија је планирана и извршена тако да се добију информације и објашњења која сматрамо неопходним за осигуравање довољних доказа који пружају разумно увјерење да финансијски извјештаји не садрже материјално значајне погрешне исказе узроковане грешкама, пријеваром или другим нерегуларним радњама и да су средства утрошена у складу са одобреним буџетом и другим прописима.

Сматрамо да ревизија коју смо извршили пружа разуман основ за наше мишљење.

Квалификација се односи на следеће:

- 1.1. *Институција није у складу са одредбама члана 16. став 3. Закона о ревизији институција БиХ доставила одговор о предузетим активностима на реализацији препорука ревизије (видјети тачку 1. Извјештаја);*
- 1.2. *Контрола над извршењем буџета није задовољавајућа јер није осигуран ефикасан надзор над трошењем јавних средстава што повећава потенцијални ризик од евентуалних грешака и ненамјенског кориштења буџетских средстава (видјети тачку 2.2. Извјештаја);*
- 1.3. *Рачуноводство, финансијско извјештавање и благајна нису успостављене у складу са инструкцијама Министарства финансија и трезора БиХ и Правилником о благајничком пословању (видјети тачку 3.1. Извјештаја);*
- 1.4. *Редован годишњи попис средстава и обавеза није извршен у потпуности како то налажу прописи који дефинишу ову област (видјети тачку 4. Извјештаја);*



- 1.5. Процедуре набавки нису у свим случајевима проведене у складу са одредбама Закона о јавним набавкама (видјети тачку 5.1. Извјештаја).
- 1.6. Кориштене су услуге колективног осигурања запослених на основу уговора који је закључен са 'Сарајево осигурањем' д.о.о. Сарајево (видјети тачку 5.2. Извјештаја).

По нашем мишљењу, финансијски извјештаји Институције за 2007. годину приказују реално и истинито финансијско стање на дан 31. децембар 2007. године и у складу су са Правилником о финансијском извјештавању и Правилником о рачуноводству институција Босне и Херцеговине.

У свим материјално значајним аспектима расходи Институције су употрејебљени за сврхе које је одредио Парламент Босне и Херцеговине и у складу су са релевантним прописима, осим за могуће ефекте који су исказани под тачкама 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5, 1.6.

Сарајево, мај 2008. године

II НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ

1. Реализација ранијих препорука

Канцеларија за ревизију извршила је ревизију пословања Институције за 2006. годину о чему је састављен Извјештај о ревизији којим је скренута пажња на велики број утврђених неправилности и слабости као што су: значајан број неријешених предмета; одлагање у доношењу Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста; непоуздан систем интерних контрола у дијелу процеса планирања, контроле, праћења и извјештавања о буџету; неажурно и нефункционално рачуноводство; неправилности приликом пописа средстава и обавеза; пропусти у примјени Закона о јавним набавкама те још увијек неријешен статус омбудсмана. Руководству је препоручено да ове неправилности размотри и подузме активности у циљу њиховог отклањања.

Институција није у складу са одредбама члана 16. став 3. Закона о ревизији институција Босне и Херцеговине доставила одговор Канцеларији за ревизију институција БиХ о предузетим активностима ради превазилажења наведених слабости.

Освртом на препоруке ревизије у горе наведеном Извјештају, као и увидом у реализоване активности које су наведене у одговору о предузетим активностима, упућеном Парламенту Босне и Херцеговине, установили смо да Институција углавном није отклонила споменуте слабости и да није предузела све потребне мјере у циљу њиховог превазилажења.

Препоруке које нису реализоване:

- Систем интерних контрола још увијек није успостављен на моделу од пет компоненти (COSO модел) и није задовољавајући, посебно у дијелу који се односи на управљање и руковођење те осигурање потребних кадровских и материјалних ресурса;
- Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста није донешен (и даље се користи Правилник који је још 2002. године донио прелазни омбудсман - странац);
- Израда пројекције буџета као и евидентирање, контрола и извјештавање о буџету нису унапријеђени (није успостављен ефикасан надзор над трошењем јавних средстава);
- Рачуноводствено-финансијска функција као и благајна нису успостављени у складу са стандардима (вођење рачуноводства и благајне није ажурно и поново је повјерено лицима ангажованим по уговору о дјелу);
- Процедуре јавних набавки нису, у свим случајевима, проведене у складу са Законом о јавним набавкама;
- Редован годишњи попис средстава и обавеза, поново, није извршен у потпуности како то налажу прописи који дефинишу ову област;
- Нису завршене активности око трансформације институција на државном и ентитетским нивоима у складу са Законом о измјенама и допунама Закона о омбудсману за људска права.

2. Систем интерних контрола¹

Систем интерних контрола подразумијева скуп поступака и мјера које предузима руководство у циљу осигуравања тачног и правилног евидентирања финансијских трансакција, њихову пуну усклађеност са законима, заштиту имовине те ефикасно, економично и ефективно трошења јавног новца. Ревизија је извршила испитивање система интерних контрола, административних и рачуноводствених процедура и квалитета финансијског управљања у Институцији. 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.

Ревизија је утврдила да руководство Институције још увијек није изградило ефикасан систем интерних контрола који се базира на моделу од пет компоненти: контролног окружења, процјене ризика, контролних активности, информација и комуникација, те мониторинга, те да је систем интерних контрола био организован на доста ниском нивоу, а што је изражено кроз бројне слабости и пропусте овог система: исте неправилности се понављају из године у годину; препоруке ревизије из извјештаја ревизије претходних година нису реализоване; Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста, као један од битних фактора контролног окружења, није усвојен; јавне набавке нису проведене у свим случајевима у складу са Законом о јавним набавкама; планирање буџета није унапријеђено и није успостављена ефикасна контрола над трошењем јавног новца; рачуноводство није ажурно и сл. Са оваквим системом интерних контрола Институција се излаже великим ризицима пословања и руководству отежава превентивно дјеловање и спречавање могућих неправилности.

Успостављање ефикасног система интерних контрола највише ће користити руководству јер ће такав систем осигурати (у разумном увјерењу) законитост пословања у свим сегментима, као и превентивно спријечити могуће грешке и евентуалне злоупотребе кориштења јавних средстава.

Један од фактора контролног окружења који је имао утицаја да је Институција радила у отежаним условима, а на који Институција није могла утицати, је имплементација Закона о измјенама и допунама Закона о обудсмани за људска права у дијелу који се односи на трансформацију Институције и статус омбудсмана. Наведеним законом, дефинисано је сљедеће: 'Омбудсмани Босне и Херцеговине и ентитета БиХ који тренутно обављају ову дужност имаће статус омбудсмана и замјеника омбудсмана у прелазном периоду' и 'Статус омбудсмана и замјеника омбудсмана у прелазном периоду трајаће до 31.12.2006. године'. С обзиром да још увијек (и након 31.12.2007. године), није завршена реформа/трансформација Институције и нису именовани омбудсмани (конкурс за избор и именовање омбудсмана био расписан па поништен и поново расписан), Институција је доведена у стање опће неизвјесности те постоји оправдан ризик њеног даљег функционисања. Наведено значајно утиче на пријем/запошљавање неопходних кадрова, тј. осигурање људских, материјалних и свих других ресурса потребних за ефикасан рад Институције и поновно успостављање функције омбудсмана за људска права на вишем, задовољавајућем нивоу.

Препорука

Руководство Институције треба да успостави ефикасан систем интерних контрола у складу са Водичем за ефикасне интерне контроле и COSO моделом система интерних контрола на бази пет компоненти, а све у циљу отклањања ризика од евентуалних грешака, превара и злоупотреба у пословању Институције. Такође је

¹ Сагласно члану 13. став 2. Закона о ревизији институција Босне и Херцеговине ревизија оцјењује финансијско управљање, функцију интерне ревизије и систем интерних контрола о чему не изражава мишљење већ извјештава о уоченим слабостима.

неопходно да се без одлагања донесе Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста са јасно дефинисаним задацима и одговорностима те извршити пријем потребних кадрова.

2.1. Планирање буџета

Буџет Институције за 2007. годину планиран је и одобрен у износу од 1.750.486 КМ, а реализован у износу од 1.072.262 КМ, што је 61% у односу на одобрени буџет. Поједине буџетске позиције имају низак проценат реализације у односу на тражени и одобрени буџет тако да је остало резервисаних, а неутрошених 678.224 КМ. Слабости система интерних контрола овог система огледају се у сљедећем: није сачињен и усвојен Документ оквирног буџета, пројекција буџетских средстава се ради на основу стања из претходне године, без урађених анализа значајнијих расхода и потребног инвестиционог елабората за капитална улагања; планирање више средстава него што је то потребно за нормалан рад и остваривање законом прописаних функција Институције што повећава ризик од недовољно ефикасног и ненамјенског кориштење буџетских средстава.

Препорука

У складу са инструкцијама Министарства финансија и трезора БиХ треба да се сачини Документ оквирног буџета као полазног документа за пројекцију годишњег буџета. Приликом израде пројекције буџета узети у обзир и друге релевантне улазне параметре, с обзиром да је квалитетно планирање буџета стратешки важан основ за осигурање материјалних и људских ресурса, значајно за економично и транспарентно управљање средствима.

2.2. Извршење буџета

Институција није успоставила квалитетно и ефикасно извјештавање о извршењу буџета кроз редовне састанке руководства (не постоје записници са састанака, дешава се да један омбудсман одобрава настанак обавезе на копију документа), мјесечне извјештаје и анализе о потрошњи средстава у писаној форми и сл. Недовољан надзор/контрола над извршењем буџета само кроз тромјесечне извјештаје (који су прописани и достављају се Министарству финансија и трезора БиХ) што повећава потенцијални ризик од евентуалних грешака и ненамјенског кориштења буџетских средстава.

Препорука

У циљу успостављања ефикасног и економичног праћења и контроле извршења буџета, поред извјештаја-анализа расположивих средстава који се прати кроз ИСФУ систем, потребно је, без одлагања, увести мјесечно праћење извршења буџета по свим буџетским позицијама са анализама расположивости средстава до краја године.

Плаће и накнаде: Коефицијенти за обрачун и исплату плата запосленика Институције нису у складу са Одлуком о начину обрачуна плаћа и других накнада запослених у Савјету министара БиХ, министарствима БиХ и другим институцијама и тијелима Савјета министара БиХ, а што је одређено у Закону о измјенама и допунама закона о омбудсману за људска права БиХ (Сл. гласник 32/06).² Међутим, у 2007. за обрачун плаћа омбудсмена су поштоване одредбе овог Закона, али су се плаће осталих запосленика обрачунавале као и у претходним годинама, по

² У члану 5 став 4. стоји: "Плаће савјетника, помоћника омбудсмана и плаће осталих запослених у Институцији омбудсмана утврђују се у висини плаћа државних службеника и намјештеника запослених у институцијама БиХ, уз сагласност МФТ БиХ, у складу са одобреним буџетским средствима." У истом члану су регулисане и плаће омбудсмена које се утврђују у висини судије Уставног суда БиХ, а које износе 4.200 КМ.

већим коефицијентима од дозвољених по Одлуци Савјета министара БиХ. Министарству финансија и трезора БиХ које врши обрачун плата није ни достављен наведени закон нити су промијењени коефицијенти за запосленике Институције.

Препорука

Институција је дужна да усклади коефицијенте за обрачун плата запосленика како је то регулисано у Закону о измјенама и допунама Закона о омбудсману за људска права БиХ и да Министарству финансија и трезора БиХ и редовно доставља уредну и комплетну документацију потребну за обрачун плата запослених, укључујући измјене и допуне закона како би се избјегле евидентне неправилности.

Трошкови телефонских услуга: Запослени нису вршили уплате прекорачења дозвољених износа у 2007. години путем благајне нити су прекорачени износи надокнађени из плаћа како је прописано Одлуком о праву на кориштење службених мобилних телефона број: 05-04/04 од 02.03.2004. године.

Трошкови службених возила: Евиденција о просјечној потрошњи горива врши се уредно само за возила која се користе у канцеларији у Сарајеву за цијелу годину, док се за возила из канцеларије у Бања Луци уредно воде тек од новембра 2007. године (од претходне ревизије).

Услуге репрезентације: Запажено је да се у случају 'екстерне репрезентације' уз рачуне не прилаже извјештај о разлогу настанка трошка, број присутних лица и друге појединости којима се на неки начин потврђује оправданост настанка трошка.

Препорука

Потребно је да се детаљно разраде правила/инструкције и именују лица за праћење створених обавеза у односу на њихову намјену и одобрени буџет. Тако нпр. за трошкове телефонских услуга треба да се води евиденција о трошковима мобилних телефона и да се придржава донешених одлука; за трошкове репрезентације потребно је да се у интерно правило које регулише ове трошкове, уграде и услови за извјештавање о кориштеној репрезентацији (мјесто, вријеме, носилац овлаштења, повод–разлози, попис гостију и сл.).

Такође препоручујемо да се изврши анализа свих трошкова услуга, укључујући прекорачења и изврши усклађивање надокнада са одредбама одлука које регулишу наведене трошкове.

3. Рачуноводство и финансијски извјештаји

3.1. Рачуноводство и благајна

Рачуноводство има доста недостатака и пропуста што је посљедица слабости система интерних контрола овог процеса. Слабости рачуноводственог система се огледају у сљедећем: комуникација са рачуновођом који је запослен по уговору о дјелу није задовољавајућа (не постоји евиденција о преузимању документације); рачуноводство је неуредно и неажурно; не постоји адекватан систем планирања и надзора/контроле извршења буџета тако да се дешава да се знатно касни са уносом фактура у ИСФУ систем, што није у складу са инструкцијом Министарства финансија и трезора БиХ и значајно повећава ризике пословања. Иако је у извјештајима ревизије за претходне године скренута пажња на благајничко пословање и дате су препоруке да се донесу јасне и детаљне процедуре управљања готовином и успостави контролна функција како би се отклонио ризик од неовлаштеност располагања готовим новцем, утврђено је да препоруке нису реализоване и да не постоје јасне и прецизне процедуре вођења благајне нити је успостављена адекватна контролна функција.

Препорука

Поново препоручујемо Институцији да рачуноводственој функцији посвети дужну пажњу, да осигура потпуни надзор и контролу у дијелу књиговодственог и финансијског пословања те без одлагања донесе јасне и детаљне процедуре управљања готовином и успостави контролну функцију благајне, како би се отклонио ризик од неовлаштеностног располагања готовим новцем.

4. Попис средстава и извора средстава

Провјером документације о извршеном попису средстава и извора средстава³ на дан 31. децембра 2007. године утврдили смо одређене слабости на које скрећемо пажњу, како се исте убудуће не би понављале:

- Стање сталних средстава по попису не одговара књиговодственом стању и то: исказано књиговодствено стање је веће од стања утврђеног пописом за 374,57 КМ, Мањак сталних средстава у наведеном износу није евидентиран у извјештају о попису. У извјештају је наведено да пописом сталних средстава нису утврђени вишкови нити мањкови у односу на књиговодствено стање.
- У извјештају Комисије за попис новчаних средстава, потраживања и обавеза није исказана аналитика потраживања која се односи на потраживања из 2002. године у износу 116.158,36 КМ и остала потраживања у износу 337.388,52 КМ као ни аналитика осталих обавеза у износу 342.989,21 КМ.
- Салдо новчаних средстава који је исказан из главне књиге није исказан у Билансу стања на дан 31.12.2007. године, тако да су мање исказана новчана средства у Билансу стања за 5.753,00 КМ. Комисија за попис није извршила попис новчаних средстава у благајни на дан 31.12.2007. године.
- Институција није донијела одлуку о усвајању Елабората о попису средстава и извора средстава на дан 31.12.2007. године.

Препорука

С обзиром на значај пописа за финансијске извјештаје, руководство Институције је дужно да попис средстава и извора средстава изврши у складу са Инструкцијом Министарства финансија и трезора БиХ. Потребно је донијети властити Правилник о попису са детаљним упутствима и планом пописа.

5. Усклађеност са законима и прописима

5.1. Јавне набавке

Ревизија је утврдила да Институција није успоставила систем интерних контрола који би осигурао досљедну примјену Закона о јавним набавкама. Поново скрећемо пажњу на недостатке у процесима набавки које смо забиљежили током обављања претходне и завршне ревизије:

- Приликом избора добављача за набавку роба и услуга није проведена процедура набавки у складу са одредбама Закона о јавним набавкама него су набавке вршене од добављача из претходних година, нпр: за гориво у износу од 23.480,37 КМ; материјал за поправак и одржавање возила у износу од 10.494,48 КМ; набавка материјала у износу од 6.899,37 КМ;

³ Сврха пописа јесте да на основу стварног стања усклади књиговодствено стање средстава и њихових извора, књижењем разлика односно вишкова и мањкова и тако осигурају реални подаци у рачуноводственим исказима годишњег обрачуна. Попис доприноси да у годишњим финансијским извјештајима буде исказан истинит и фер преглед средстава, обавеза и потраживања под условом да се исти уради у складу са прописима, што по мишљењу ревизије није био случај са извршеним пописом Институције.

- Није донешен Правилник о директним споразумима и није успостављена евиденција уговора закључених путем директног споразума;
- На почетку процеса набавки није сачињен детаљан план набавки роба, услуга и сталних средстава и није утврђена процијењена вриједност набавке као подлога за одређивање поступка/разреда набавки у складу са Законом.

Препорука

Руководство Институције је обавезно да досљедно и у потпуности поштује одредбе Закона о јавним набавкама у циљу законитог и транспарентног трошења јавних средстава те примјене једнаког третмана и недискриминације потенцијалних добављача. Досљедна примјена одредби наведеног Закона је битна како би сам процес набавки био ефикасан и како би се избјегле евентуалне жалбе учесника у процесу, а које могу резултирати и као потенцијалне обавезе⁴.

5.2. Осигурање запослених

Институција је користила услуге колективног осигурања запослених на основу уговора који је закључен са 'Сарајево осигурањем' (уговор закључен на период од 01.07.2007.године до 01.07.2008. године). Укупни трошкови осигурања запослених који су остварени у 2007. години по овом основу износили су 882,00 КМ.

Сматрамо да се осигурање запослених није могло реализовати из буџетских средстава с обзиром да таква могућност није била предвиђена инструкцијама Министарства финансија и трезора БиХ о планирању буџета за 2007. годину, а доводи у питање и коначну намјену ових средстава.

Препорука

Руководство Институције треба да обустави плаћања по основу колективног осигурања и изврши раскид уговора или у уговору са осигуравајућом кућом настави реализацију уговора обуставама из плата запослених лица за овај начин осигурања.

III КОРЕСПОНДЕНЦИЈА

Институцији је уручен Нацрт извјештаја о ревизији за 2007. годину на разматрање и достављање евентуалних нових доказа и коментара на налазе ревизије.

У остављеном року од 15 дана, Институција није доставила коментаре на налазе садржане у Нацрту извјештаја о ревизији. По том основу овај Извјештај представља коначан извјештај достављен клијенту без корекција у односу на Нацрт извјештаја о ревизији.

Сарајево, мај 2008. године

**ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ
РЕВИЗОРА**

мр Драган Кулина

ГЕНЕРАЛНИ РЕВИЗОР

М.П.

Миленко Шего

⁴ Због значаја примјене Закона о јавним набавкама понављамо препоруке дате у извјештајима ревизије за 2005. и 2006. годину