



**URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БиХ
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA**



H.Čemerlića 2, 71000 Sarajevo, Tel: ++ 387 (0) 33 70 35 73, Fax: 70 35 65 - www.revizija.gov.ba, e-mail: saibih@bih.net.ba

**ИЗВЈЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ
КАНЦЕЛАРИЈЕ ЗА РАЗМАТРАЊЕ ЖАЛБИ
ЗА 2008. ГОДИНУ**

Број : 01/03-06-16-1-502/09

Сарајево, април 2009. године



САДРЖАЈ

I	МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА	3
II	НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ	5
1.	Увод	5
2.	Поступање по ранијим препорукама	5
3.	Систем интерних контрола	6
4.	Планирање и извршење буџета	7
5.	Расходи	8
5.1.	Услуге стручног образовања	8
5.2.	Уговори за привремене и повремене послове	9
6.	Остало	10
6.1.	Потенцијалне обавезе	10
III	КОРЕСПОНДЕНЦИЈА	10

Прилози :

- Табела 1 'Одобрени и извршени буџет за 2008. годину'
- Коментари клијента на Нацрт извјештаја за 2008. годину
- Одговор Канцеларије за ревизију на коментаре клијента

I МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА

Основ за ревизију

Извршили смо ревизију финансијских извјештаја **Канцеларије за разматрање жалби** (у даљем тексту: Канцеларија за жалбе) и усклађености пословања са законима и прописима за годину која се завршава на дан 31. децембра 2008. године.

Одговорност руководства

Руководство Канцеларије за жалбе је одговорно за припрему и фер презентацију ових финансијских извјештаја у складу са прихваћеним оквиром финансијског извјештавања тј. Правилником о финансијском извјештавању институција БиХ („Службени гласник БиХ“, број 33/07) и Правилником о рачуноводству буџета институција БиХ. Ова одговорност обухвата: осмишљавање, примјену и одржавање интерних контрола које су релевантне за припрему и фер презентацију финансијских извјештаја који не садрже материјално значајне погрешне исказе, одабир и примјену одговарајућих рачуноводствених политика и рачуноводствене процјене које су разумне у датим околностима. Руководство је такође одговорно за усклађеност пословања Канцеларије за жалбе са важећим законским и другим релевантним прописима.

Одговорност ревизора

Наша је одговорност да изразимо мишљење о финансијским извјештајима на основу ревизије. Ревизију смо извршили у складу са Законом о ревизији институција Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ“, број 12/06), INTOSAI ревизијским стандардима („Службени гласник БиХ“, број 5/01) и Међународним стандардима ревизије (ISA). Ови стандарди налажу да радимо у складу са етичким захтјевима и да ревизију планирамо и извршимо на начин који омогућава да се, у разумној мјери, увјеримо да финансијски извјештаји не садрже материјално значајне погрешне исказе, те да је пословање усклађено са важећим законским и другим релевантним прописима.

Ревизија укључује провођење поступака у циљу прибављања ревизионих доказа о усклађености пословања и о износима и објелодањивањима датим у финансијским извјештајима. Избор поступка је заснован на ревизорском просуђивању, укључујући процјену ризика материјално значајних погрешних исказа у финансијским извјештајима. Приликом процјене ризика, ревизор разматра интерне контроле које су релевантне за припрему и фер презентацију финансијских извјештаја, у циљу осмишљавања ревизионих поступака који су одговарајући у датим околностима, али не у циљу изражавања одвојеног мишљења о ефективности интерних контрола. Ревизија такође укључује оцјену примијењених рачуноводствених политика и значајних процјена извршених од стране руководства, као и оцјену опште презентације финансијских извјештаја.

Сматрамо да су прибављени ревизиони докази довољни и одговарајући и да обезбјеђују основ за мишљење ревизора.



Квалификација

1. Као што је наведено под тачком 5. Извјештаја издаци по основу стручног образовања (постдипломског студија из ранијег периода), те издаци по основу уговора о привременим и повременим пословима нису извршени у складу са релевантним прописима.

Мишљење

Према нашем мишљењу, финансијски извјештаји Канцеларије за жалбе приказују истинито и објективно, по свим битним питањима, стање имовине и обавеза на дан 31. децембра 2008. године, резултате пословања и извршење буџета за годину која се завршава на тај дан, у складу са прихваћеним оквиром финансијског извјештавања. Финансијско пословање Канцеларије за жалбе у току 2008. године било је у свим материјално значајним аспектима усклађено са важећом законском регулативом, осим за напомену наведену под тачком 1.

Без даљег квалификовања нашег мишљења скрећемо пажњу на тачку 6. Извјештаја, у којој је наведено да је Канцеларија за жалбе туженик у судским процесима који су у току. Коначан исход по овом питању се, за сада, не може утврдити, али потенцијалне обавезе по судским споровима могу евентуално имати свој одраз у финансијским извјештајима.

Сарајево, 20.04.2009. године

Замјеник генералног ревизора

Џевад Некић

Генерални ревизор

Миленко Шего

II НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ

1. Увод

Канцеларија за жалбе је самостална, усправна организација са статусом правног лица.

Улога Канцеларије за жалбе је да као другостепени орган обезбиједи правилно провођење одредби Закона о јавним набавкама Босне и Херцеговине. Овлаштења Канцеларије за жалбе и поступак по жалбама дефинисани су одредбама члана 52. Закона о јавним набавкама Босне и Херцеговине¹.

Канцеларија за жалбе састоји се од три члана, који се бирају из реда признатих стручњака управног права и/или управног поступка и три члана, који су стручњаци у области извођења радова, јавних набавки, транспорта и стратешког пословног управљања, а изабрани су путем јавног конкурса на начин предвиђен подзаконским актима. Чланове Канцеларије за жалбе на приједлог Савјета министара Босне и Херцеговине именује Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине.

Канцеларија за жалбе доставља годишње извјештаје Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине.

Предсједавајући Канцеларије за жалбе доноси Правилник о унутрашњој организацији канцеларије.

2. Поступање по ранијим препорукама

Канцеларија за ревизију институција БиХ извршила је ревизију пословања Канцеларије за жалбе за 2007. годину о чему је сачињен Извјештај о ревизији. Ревизијом су констатоване слабости у функционисању система интерних контрола, те у процесима планирања и извршења буџета. Руководству Канцеларије за жалбе је сугерисано да размотри утврђене слабости и предузме активности у циљу њиховог отклањања.

Канцеларија за жалбе је у складу са одредбама члана 16. став 3. Закона о ревизији институција Босне и Херцеговине доставила Одговор у вези Извјештаја о ревизији Канцеларије за разматрање жалби за 2007. годину.

Освртом на препоруке ревизије дате у Извјештају о ревизији за 2007. годину, те увидом у предузете активности утврдили смо сљедеће:

Препоруке које су у току:

- Покренута је процедура за именовање два члана канцеларије.
- Покренута је процедура за усвајање Правилника о унутрашњој организацији Канцеларије за жалбе.
- Покренута је процедура за рјешавање питања накнада за рад по основу ангажовања запослених на рјешавању жалби за примљених до септембра 2006. године.

¹ Закон о јавним набавкама Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ”, број: 49/09, 19/05, 52/05, 92/05, 24/06, 70/06, 12/09)

Нереализоване препоруке:

- Није извршена расподела овлашћења и одговорности између предједавајућег и три члана Канцеларије за жалбе везано за извршење обавеза из буџета.
- Процес планирања буџета и даље није ефикасан.

3. Систем интерних контрола²

У поступку ревизије на увид је презентираан Приједлог правилника о унутрашњој организацији Канцеларије за разматрање жалби, према коме је за обављање послова из надлежности Канцеларије за жалбе предвиђено 17 извршилаца и то: 6 именованих лица, 7 државних службеника и 4 запосленика.

Одредбом члана 49. став (5) Закона о јавним набавкама Босне и Херцеговине прописано је да се Канцеларија за жалбе састоји од шест чланова (три члана, који се бирају из реда признатих стручњака управног права и/или управног поступка и три члана, који су стручњаци у области извођења радова, јавних набавки, транспорта и стратешког пословног управљања). Током 2008. године била су уопслена четири члана Канцеларије за жалбе. Напомињемо да су два члана из реда стручњака управног права именована у 2009. године. Проведеном ревизијом је утврђено да није успостављена одговарајућа расподела одговорности и овлашћења између предједавајућег Канцеларије за жалбе и осталих чланова приликом одлучивања о извршавању обавеза из буџета.

Канцеларија за жалбе, током 2008. године, није успоставио организациону структуру с обзиром да Приједлог правилника о унутрашњој организацији са утврђеном систематизацијом радних мјеста није добио потребну сагласност Савјета министара БиХ. За обављање послова предвиђених за државне службенике, током 2008. године, било је ангажовано 5 лица (4 стручна савјетника за питања јавних набавки и 1 стручни савјетник за финансијско-рачуноводствене послове) на основу уговора о обављању привремених и повремених послова.

Наиме, према наводима у извјештају о раду Канцеларије за жалбе, Приједлог правилника је у процедури усвајања од 2006. године, уз напомену да је Савјет министара на 11. сједници одржаној 24.05.2007. године, дало сагласност на поднесени Приједлог правилника с тим да се у текст истог уграде примједбе дате у Мишљењу министарства правде.

Не улазећи у формално-правне разлоге неусвајања систематизације радних мјеста, нити у неопходности ангажовања извршилаца за обављање послова и задатака из надлежности Канцеларије за жалбе, истичемо чињеницу да напријед наведено може за посљедицу имати непостојање одговарајуће расподеле овлашћења и одговорности, те утицати на законитост поступања у појединим значајним процесима.

Препорука: Потребно је предузети активности за успостављање адекватне организационе структуре у циљу повећања ефикасности система интерних контрола.

² Интерна контрола је скуп поступака које обликује управа, руководиоци и остали запослени са сврхом стицања разумног увјерења у погледу постизања циљева на подручју сљедећих категорија: успешност пословања, поузданост финансијског извјештавања и усклађеност са примјенљивим законима и прописима.

4. Планирање и извршење буџета

Законом о буџету институција Босне и Херцеговине и међународних обавеза Босне и Херцеговине за 2008. годину одобрена су буџетска средства Канцеларији за жалбе у износу од 1.071.347 КМ.

Укупно извршење буџета Канцеларије за жалбе износило је 733.694 КМ што, у односу на укупно расположива средства у износу од 1.071.347 КМ, представља извршење од 68%. Извршење буџета по врсти расхода приказано је у табели 1 - Одобрени и извршени буџет за 2008. годину у прилогу Извјештаја.

Испитујући ефикасност система интерних контрола у процесима планирања и располагања јавним средствима уочене су одређене слабости које нису значајније утицале на истинитост и вјеродостојност финансијских извјештаја и правилност пословања у 2008. години, али које могу имати утицаја на пословање у будућем периоду. С тим у вези утврдили смо сљедеће:

- Планирање буџетских средстава није вршено у складу са реално процијењеним потребама што је за посљедицу имало:

У децембру 2008. године, на основу одлуке Министарства финансија и трезора, извршено је реструктурирање расхода у износу од 55.000 КМ, на начин да је повећана позиција трошкова закупа за 30.000 КМ и уговорених и других посебних услуга за 25.000 КМ, а смањена позиција накнада трошкова запослених за 55.000 КМ.

Анализом планираног буџета и његовог извршења утврђено је да се неутрошена средства у износу од 337.653 КМ највећим дијелом односе на средства за плате и накнаде запослених, а посљедица су планирање буџета за 17 извршилаца, док је на крају буџетске године било запослено 8 извршилаца.

Препорука: *Успоставити одговарајући процес планирања на основу реално процијењених потреба у циљу ефикасног и рационалног кориштења буџетских средстава.*

- Проведеном ревизијом је утврђено да је на основу интерне одлуке Канцеларије за жалбе извршена набавка поклон сетова у износу од 1.100 КМ (22 поклон сета по 50 КМ) у поводу 8. марта Дана жена. Увидом у расположиву документацију утврђено је да је 11 поклон сетова уручено запосленим Канцеларије за жалбе, а да је 11 сетова преузето од стране чланова Канцеларије за жалбе у сврху подјеле истих пословним сурадницама из других институција.

Мишљења смо да институције не могу својим интерним актима утврдити право на исплату накнада које нису таксативно наведене у важећим прописима којима су уређена права на накнаде запосленим, односно да такво право може бити утврђено само на основу одговарајућих аката Парламентарне скупштине БиХ или Савјета министара БиХ једнообразно за све кориснике који се финансирају из буџета институција БиХ.

Препорука: *Преиспитати одредбе интерних аката на основу којих је утврђено право на исплату одређених накнада запосленим, те успоставити одговарајући систем интерних контрола који ће обезбједити да трошење буџетских средстава буде у функцији остварења циљева који су дефинисани основним законом и због којих је институција и основана.*

5. Расходи

5.1. Услуге стручног образовања

Ревизијом трошкова стручног образовања утврђено је да је на аналитичкој позицији - Услуге стручног образовања исказан износ од 4.845 КМ, те на аналитичкој позицији - Издаци за специјализацију и школовање износ од 3.291 КМ. Према приложеној документацији у оквиру наведених износа извршене су исплате за стручно усавршавање чланова Канцеларије и то:

1. Износ од 4.200 КМ који се односи на трошкове школарине на Постдипломском студију на Правном факултету Универзитета у Сарајеву, за члана Канцеларије из реда стручњака у области извођења радова, јавних набавки, транспорта и стратешког пословног управљања. Одредбама Одлуке о расписивању конкурса и утврђивању услова за чланове Канцеларије за разматрање жалби дефинисано је да кандидати за избор и именовање чланова Канцеларије који су стручњаци у области јавних набавки, транспорта и стратешког пословног управљања треба да имају високу стручну спрему правног или економског смјера.

2. Износ од 3.000 КМ који се односи на рефундацију трошкова оцјене и одбране докторске дисертације на Правном факултету Универзитета у Сарајеву, за члана Канцеларије из реда признатих стручњака управног права и/или управног поступка. Увидом у расположиву документацију на основу које је извршена исплата за наведени издатак утврђено је уз захтјев за исплату приложена оригинал уплатнице од 25.02.2000. г. на износ од 600 КМ и овјерен пријепис уплатнице од 07.11.2002. г. на износ од 2.400 КМ. Напомињемо да је одредбама Одлуке о расписивању конкурса и утврђивању услова за чланове Канцеларије за разматрање жалби дефинисано да кандидати за чланове Канцеларије из реда признатих стручњака управног права и/или управног поступка треба да имају високу стручну спрему правног смјера и положен правосудни испит или да су универзитетски професори или имају звање доцента у области управног права или управног поступка, те да је члан корисник права на рефундацију трошкова образовања именован у децембру 2005. године.

Интерним актима Канцеларије дефинисано је да су корисници средстава за накнаду трошкова школовања дужни остати на раду у Канцеларији у периоду који је одређен важећим прописима.

Наиме, основни циљ ових издатака треба бити стручна едукација и усавршавање у функцији усвојене систематизације радних мјеста (путем курсева, семинара, итд.), а у вези са чињеницом да се на основу правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста институције, којим су дефинисани услови у погледу стручне спреме за рад на одређеним пословима, расписује конкурс и врши избор запослених. Осим тога, закључивање уговора којим се запослени обавезују да у институцији проведу одређени временски период је несврсисходно за исплате накнада школовања лицима која су именована и која ће у институцији провести временски период одређен прописима по којима су именовани.

Препорука: *Полазећи од чињенице да су запослени у институцијама БиХ, прије самог запослења, имали потребну квалификацију и стручну спрему за обављање послова на радним мјестима, на која су путем јавног конкурса запослени, сматрамо да не постоји потреба за њиховим додатним дошколовањем на терет буџета, те да треба разликовати стицање звања од редовних едукација у струци након стеченог звања.*

Преиспитати одредбе интерних аката којима је утврђено право на накнаду трошкова за образовање и стручно усавршавање запосленим, а за дио који се односи на ретроактивно признате трошкове постдипломског студија из 2000./2002.г. извршити поврат средстава на јединствен рачун трезора.

5.2. Уговори за привремене и повремене послове

Ревизијом издатака по основу уговора за привремене и повремене послове утврђено је да је на основу истих, за обављање послова из надлежности Канцеларије за жалбе, вршено ангажовање извршилаца, а као посљедица неусвајања Правилника о унутрашњој организацији са утврђеном систематизацијом радних мјеста како је наведено у тачци 3. Извјештаја.

Издатак по основу уговора за привремене и повремене послове исказан је у нето износу од 85.196 КМ (12% укупног извршења буџета). Структуру наведеног издатка чине: издатак за стручне савјетнике за питања јавних набавки и стручног савјетника за финансијско-рачуноводствене послове у износу од 43.346 КМ; издатак за приправника-правника у износу од 7.200 КМ; издатак за административно-техничке послове, чишћење просторија, курирске послове, послове возача и портира у износу од 16.150 КМ и издатак за ангажовање лица за припрему жалби у износу од 18.500 КМ.

У току ревизије нисмо се могли увјерити да постоје јасни критеријум за одабир и ангажовање извршиоца, те начин утврђивања висине накнаде за послове из уговора о привременим и повременим пословима.

У укупно исплаћеном износу по основу Уговора о привременим и повременим пословима, ревизијом је обухваћен износ од 18.500 КМ који је исплаћен једном извршиоцу за посао „припремања жалби које су заprimљене у Канцеларији за разматрање жалби до 19.09.2006. године за рјешавање“. Поменути извршилац је ангажован на основу Уговора потписаног за јануар 2008. године, уз уговорену накнаду за рад у износу од 2.000 КМ, те Уговора за период фебруар-децембар 2008. године, са уговореним износом мјесечне накнаде од 1.500 КМ.

Осим наведеног напомињемо да је дугорочно ангажовање извршиоца, на основу уговора о привременим и повременим пословима, на радним мјестима запосленика, био основа за заснивање радног односа према одредбама Закона о раду у институцијама Босне и Херцеговине.

Препорука: Преиспитати исплате по основу уговора о дјелу у циљу ефикасности пословања, те усклађености пословања са релевантним прописима.



6. Остало

6.1. Потенцијалне обавезе

Анализом издатка исказаног на аналитичкој позицији -Трошкови спора у износу од 1.050 КМ утврђено је да је исти евидентиран на основу двије одлуке Суда БиХ, на име трошкова поступка за ангажовање адвоката од стране подносиоца тужбе. Наиме, у Извјештају сачињеном према тачци II Упутства о начину исказивања података у годишњем извјештају у органима управе БиХ о рјешавању управних ствари у управном поступку, Канцеларија је исказала сљедеће податке:

У периоду 01.01.-31.12.2008. године, укупно је запримљено 1.145 жалби, од чега је ријешено 1.078, а неријешено 67 предмета. Према напмени наведеној у извјештају током 2008. године ријешене су и 72 жалбе запримљене у 2007. години, те 363 жалбе запримљене у периоду 01.04. - 19.09.2006. године.

У току 2008. године покренута су укупно 103 управна спора, од чега је Суд БиХ донио одлуке у 19 предмета. У три предмета Суд БиХ је поништио одлуке Канцеларије као другостепеног органа и одлуке уговорног органа као првостепеног органа, а у четири предмета Суд БиХ је поништио одлуке Канцеларије као другостепеног органа.

Канцеларија је приликом пројекције буџета за 2008. годину извршила процјену обавеза, које могу настати по судским споровима, у износу од 30.000 КМ.

III КОРЕСПОНДЕНЦИЈА

Канцеларији за жалбе је уручен Нацрт Извјештаја о ревизији за 2008. годину на разматрање и достављање евентуалних нових доказа и коментара на налазе ревизије.

У остављеном року од 15 дана, Канцеларија за жалбе је доставила коментаре на налазе садржане у Нацрту извјештаја о ревизији.

По нашој процјени, Канцеларија за жалбе није доставила нове доказе и чињенице које би утицале на измјену налаза садржаних у Нацрту извјештаја о ревизији. По том основу овај Извјештај представља коначан извјештај достављен клијенту без корекција у односу на Нацрт извјештаја о ревизији.

У прилогу Извјештаја достављамо вам коментаре Канцеларије за жалбе и наш одговор на коментаре.

Ревизиони тим:

Мирсада Сијамић, виши ревизор

Нада Лацо, ревизор



КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РАЗМАТРАЊЕ ЖАЛБИ

Одобрени и извршени буџет за 2008. годину

Табела 1

Ред. број	Врста расхода	Одобрени буџет	Промјена структуре буџета	Остала повећања буџета *	Укупно буџет (3+4+5)	Извршење буџета	Разлика (6-7)	Проценат (7/6)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
I	Текући издаци	986.347	0	0	986.347	652.925	333.422	66
1.	Плате уписаних	443.467	0	0	443.467	273.636	169.831	62
2.	Накнаде трошкова запослених	140.312	-55.000	0	85.312	46.741	38.571	55
3.	Путни трошкови	58.423	0	0	58.423	19.581	38.842	34
4.	Издаци телефонских и пошт.услуга	50.146	0	0	50.146	36.289	13.857	72
5.	Издаци за енергију и ком. услуге	29.211	0	0	29.211	16.114	13.097	55
6.	Набавка материјала	19.474	0	0	19.474	11.910	7.564	61
7.	Издаци за усл. превоза и горива	14.606	0	0	14.606	5.104	9.502	35
8.	Унајмљивање имовине и опреме	81.792	30.000	0	111.792	87.422	24.370	78
9.	Издаци за текуће одржавање	14.606	0	0	14.606	6.327	8.279	43
10.	Издаци за осигурање	4.868	0	0	4.868	2.387	2.481	49
11.	Уговорене услуге и друге услуге	129.442	25.000	0	154.442	147.414	7.028	95
II	Капитални издаци	85.000	0	0	85.000	80.769	4.231	95
1.	Набавка земљишта	0	0	0	0	0	0	0
2.	Набавка грађевина	0	0	0	0	0	0	0
3.	Набавка опреме	85.000	0	0	85.000	80.769	4.231	95
4.	Набавка осталих сталних средс.	0	0	0	0	0	0	0
5.	Реконструкција и инвес. одрж.	0	0	0	0	0	0	0
III	Текући грантови	0	0	0	0	0	0	0
1.		0	0	0	0	0	0	0
2.		0	0	0	0	0	0	0
3.		0	0	0	0	0		0
IV	Укупан буџет	1.071.347	0	0	1.071.347	733.694	337.653	68
	Број запослених	17			17	9	8	53