



**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

**IZVJEŠTAJ O REVIZIJI
OMBUDSMENA ZA LJUDSKA PRAVA BIH
ZA 2008. GODINU**

Broj: 01/03-06-16-1-546/09

Sarajevo, maj 2009. godine

SADRŽAJ

I	MIŠLJENJE REVIZORA	3
II	NALAZI I PREPORUKE	5
1.	Uvod	5
2.	Postupanje po ranijim preporukama	5
3.	Sistem internih kontrola	6
4.	Planiranje i izvršenje budžeta	7
5.	Rashodi	8
6.	Finansijski izvještaji i računovodstvo	9
7.	Korespondencija sa klijentom	10

Prilozi:**Tabela 1. Odobreni i izvršeni budžet za 2008. godinu**

I MIŠLJENJE REVIZORA

Osnova za reviziju

Izvršili smo reviziju finansijskih izvještaja **Ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine** (u daljem tekstu: Institucija ombudsmena) i usklađenost poslovanja sa zakonima i propisima za godinu koja se završava na dan 31. decembra 2008. godine.

Odgovornost rukovodstva

Rukovodstvo Institucije ombudsmena je odgovorno za pripremu i fer prezentaciju ovih finansijskih izvještaja u skladu sa prihvaćenim okvirom finansijskog izvještavanja tj. Pravilnikom o finansijskom izvještavanju institucija BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 33/07) i Pravilnikom o računovodstvu budžeta institucija BiH. Ova odgovornost obuhvata: osmišljavanje, primjenu i održavanje internih kontrola koje su relevantne za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvještaja koji ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze, odabir i primjenu odgovarajućih računovodstvenih politika i računovodstvene procjene koje su razumne u datim okolnostima. Rukovodstvo je također odgovorno za usklađenost poslovanja Institucije ombudsmena sa važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima.

Odgovornost revizora

Naša je odgovornost da izrazimo mišljenje o finansijskim izvještajima na osnovu revizije. Reviziju smo izvršili u skladu sa Zakonom o reviziji institucija Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 12/06), INTOSAI revizijskim standardima („Službeni glasnik BiH“, broj 5/01) i Međunarodnim standardima revizije (ISA). Ovi standardi nalažu da radimo u skladu sa etičkim zahtjevima i da reviziju planiramo i izvršimo na način koji omogućava da se, u razumnoj mjeri, uvjerimo da finansijski izvještaji ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze, te da je poslovanje usklađeno sa važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima.

Revizija uključuje sprovođenje postupaka u cilju pribavljanja revizionih dokaza o usklađenosti poslovanja i o iznosima i objelodanjivanjima datim u finansijskim izvještajima. Izbor postupka je zasnovan na revizorskom prosuđivanju, uključujući procjenu rizika materijalno značajnih pogrešnih iskaza u finansijskim izvještajima. Prilikom procjene rizika, revizor razmatra interne kontrole koje su relevantne za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvještaja, u cilju osmišljavanja revizionih postupaka koji su odgovarajući u datim okolnostima, ali ne u cilju izražavanja odvojenog mišljenja o efektivnosti internih kontrola. Revizija također uključuje ocjenu primijenjenih računovodstvenih politika i značajnih procjena izvršenih od strane rukovodstva, kao i ocjenu opće prezentacije finansijskih izvještaja.

Smatramo da su pribavljeni revizionih dokazi dovoljni i odgovarajući i da osiguravaju osnovu za mišljenje revizora.

Kvalifikacija

Kao što je navedeno pod tačkama 5. i 6. izvještaja:

1. Rashodi po osnovu plaća zaposlenih, izdataka za mobilne telefone, usluga reprezentacije i putnih troškova nisu bili izvršeni u skladu sa propisima i odgovarajućim internim pravilima.
2. Potraživanja i obaveze koja potiču iz ranijih godina nisu knjižena na osnovu pravdajuće dokumentacije koja dokazuje osnovanost ovakvih evidentiranja.

Mišljenje

Prema našem mišljenju, osim za efekte koje na finansijske izvještaje mogu imati stavke navedene u prethodnom pasusu, finansijski izvještaji Institucije ombudsmena prikazuju istinito i objektivno, po svim bitnim pitanjima, stanje imovine i obaveza na dan 31. decembra 2008. godine, rezultate poslovanja i izvršenje budžeta za godinu koja se završava na taj dan i u skladu su sa prihvaćenim okvirom finansijskog izvještavanja.

Finansijsko poslovanje Institucije ombudsmena u toku 2008. godine bilo je u svim materijalno značajnim aspektima usklađeno sa važećom zakonskom regulativom, osim za napomenu navedenu pod tačkom 1.

Sarajevo, 12.05.2009. godine

Zamjenik generalnog revizora

Dževad Nekić

Generalni revizor

Milenko Šego

II NALAZI I PREPORUKE

1. Uvod

Institucija ombudsmena je osnovana Zakonom o ombudsmenu za ljudska prava BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 19/02, 35/04, 32/06). Institucija je nezavisna, uspostavljena u cilju promovisanja dobre uprave i vladavine prava, zaštite i sloboda fizičkih i pravnih lica, kako je garantovano posebno Ustavom Bosne i Hercegovine i međunarodnim sporazumima koji se nalaze u dodatku tog Ustava, koja će s tim u vezi nadgledati aktivnosti institucija Bosne i Hercegovine, njenih entiteta i Brčko Distrikta u skladu sa odredbama navedenog zakona.

2. Postupanje po ranijim preporukama

Ured za reviziju izvršio je reviziju poslovanja Institucije ombudsmena za 2007. godinu o čemu je sastavljen Izvještaj o reviziji za 2007. godinu. Revizijom su utvrđene određene slabosti i nepravilnosti opisane u izvještaju i Instituciji je sugerisano da ih razmotri te da preduzme određene aktivnosti kako se utvrđene nepravilnosti i propusti ne bi ponavljali u daljem poslovanju.

Institucija ombudsmena je dostavila odgovor Uredu za reviziju institucija BiH (u daljem tekstu: Ured) saglasno članu 16. stav 3. Zakona o reviziji u kojem nas obavještava o preduzetim aktivnostima radi prevazilaženja slabosti i nedostataka koji su identifikovani u Izvještaju o reviziji za 2007.

Osvrtom na preporuke revizije date u Izvještaju o reviziji za 2007. godinu, te uvidom u preduzete aktivnosti utvrdili smo sljedeće:

Preporuke čija je realizacija u toku:

- Nakon imenovanja tri ombudsmena u decembru 2008. godine, uspostavljena je početkom 2009. godine nova organizacija i sistematizacija radnih mjesta;
- Preduzete su aktivnosti na preuzimanju nadležnosti sa entitetskih na državni nivo koje nisu bile okončane sa danom završetka revizije;
- Tokom obavljanja završne revizije konstatovali smo u 2009. godini dalja unapređenja poslovanja. Tako je već organizovana finansijska služba Institucije i usklađene su plaće sa novim Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH. Također, preduzete su aktivnosti u cilju otklanjanja nedostataka vezanih za troškove mobilnih telefona, reprezentacije i putnih troškova.

Efekti ovih promjena će se moći sagledati u 2009. godini.

Nerealizovane preporuke:

- Sistem upravljanja i rukovođenja Institucijom ombudsmena nije bio na odgovarajući način uspostavljen tokom 2008. godine (imenovanje ombudsmena bilo je izvršeno tek u decembru 2008. godine);
- Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta nije bio donesen od 2002. godine do kraja 2008. godine;
- Raspodjela obaveza i odgovornosti u dijelu finansijskih poslova i poslova računovodstva nije bila definisana;
- Poslovi planiranja, izvršenja i izvještavanja o budžetu i izvještavanja o poslovnim aktivnostima Institucije ombudsmena nisu bili efikasno izvršavani i kontrolisani;
- Aktivnosti u vezi transformacije Institucije ombudsmena, odnosno preuzimanja Institucije sa entitetskih na državni nivo nisu bile izvršene u 2008. godini.

3. Sistem internih kontrola ¹

Osnov efikasnog sistema internih kontrola u bilo kojoj organizaciji je kreiranje adekvatnog kontrolnog okruženja. Kontrolno okruženje podrazumijeva najviši nivo integriteta rukovodstva i zaposlenih, stil upravljanja koji će podržati interne kontrole, funkcionalnu organizaciju, odgovarajuću raspodjelu ovlaštenja i odgovornosti i politike upravljanja ljudskim resursima. U okviru toga veliki značaj ima dobro osmišljena organizaciona struktura sa jasno definisanim ovlaštenjima i odgovornostima rukovodstva i zaposlenih. Konstatovali smo da je povoljno kontrolno okruženje u znatnoj mjeri nedostajalo u Instituciji ombudsmena, te da sistem rukovođenja institucijom tokom 2008. godine, do momenta imenovanja novih ombudsmena, nije bio zadovoljavajući. Institucija ombudsmena nije uspostavila odgovarajuću organizaciju Institucije i sistematizaciju poslova. Sama finansijska služba Institucije nije bila uspostavljena, a finansijske poslove obavljale su osobe angažovane po ugovoru o djelu. Time nije bila izvršena odgovarajuća raspodjela obaveza i odgovornosti u dijelu finansijskog poslovanja i upravljanja budžetom. Kao posljedica nedovoljnog nadzora nad finansijskim upravljanjem konstatovali smo neažurnost prilikom knjiženja i unosa podataka za plaćanje. Uočili smo da su pojedini rashodi evidentirani na kontima koja ne odgovaraju vrsti poslovne promjene, a kod određenih bilansnih pozicija potraživanja i obaveza nismo se uvjerali u osnovanost njihovog evidentiranja.

Također, sistem izvještavanja o poslovnim aktivnostima same institucije nije bio efikasan jer Izvještaj o radu institucije za 2008. godinu nije nikada zvanično usvojen.

¹ Interna kontrola je skup postupaka koje oblikuje uprava, rukovodioci i ostali zaposleni sa svrhom sticanja razumnog uvjerenja u pogledu postizanja ciljeva na području sljedećih kategorija: 1) uspješnost poslovanja, 2) pouzdanost finansijskih izvještaja i 3) usklađenost sa primjenljivim zakonima i propisima.

Kod procedura javnih nabavki uočili smo da je izbor dobavljača za više vrsta roba i usluga izvršen jednim konkurentskim postupkom sa objavom tako što su nabavke podijeljene u 6 lotova po svakoj vrsti nabavke. Za svaki lot izrađena je posebna tenderska dokumentacija i vrednovanje ponuda je pravilno izvršeno. Međutim, Institucija nije mogla jednim konkurentskim postupkom sa objavom izvršiti nabavku različitih vrsta roba i usluga jer ukupna vrijednost planiranih nabavki i zaključenih ugovora prelazi vrijednosni razred koji se primjenjuje za konkurentski postupak. Potrebno je odvojeno posmatrati svaki predmet nabavke i u skladu sa planiranim količinama i vrijednostima nabavke posebno primijeniti postupak nabavke za svaki vrijednosni razred.

Preporuka: Preporučujemo da imenovano rukovodstvo Ombudsmena preduzme odgovarajuće aktivnosti na uspostavljanju povoljnog kontrolnog okruženja u instituciji koje treba da predstavlja osnov bez kojeg ostali elementi sistema internih kontrola ne mogu biti izgrađeni. Potrebno je unaprijediti sistem rukovođenja institucijom, definisati obaveze i odgovornosti svakog zaposlenog i uspostaviti odgovarajuću organizaciju i sistem izvještavanja o aktivnostima institucije i postignutim ciljevima.

4. Planiranje i izvršenje budžeta

Ured nije dobio podatke od Institucije ombudsmena o projekciji budžeta za 2008. godinu što je posljedica nepostojanja finansijske službe i nedefinisanja precizne odgovornosti za ove poslove. Po tom osnovu ne možemo procijeniti realnost budžeta Institucije ombudsmena za 2008. godinu i njihove stvarne potrebe za sredstvima iz budžeta.

Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2008. godinu odobrena budžetska sredstva Instituciji ombudsmena za 2008. godinu iznosila su 1.796.739 KM. Ukupno izvršenje budžeta za 2008. godinu iznosilo je 1.212.058 KM, što je manje za 584.681 KM od odobrenog budžeta ili što predstavlja 67% izvršenja budžeta (Tabela 1. u prilogu Izvještaja).

Analizom izvršenog budžeta konstatovali smo neutrošena sredstava i prestrukturiranje rashoda u Instituciji ombudsmena.

- Najveća odstupanja izvršenja budžeta u odnosu na plan iskazana su na poziciji plaća zaposlenih (358.834 KM), putnim troškovima (47.597 KM), izdacima za telefonske i poštanske usluge (38.569 KM) i zakupu imovine (61.513 KM). Neutrošena sredstava posljedica su nepostojanja projekcije budžeta i analize realnih potreba Institucije ombudsmena;
- Institucija je izvršila jednu preraspodjelu budžeta u ukupnom iznosu od 7.000 KM kojom su povećani izdaci za prevoz i gorivo, a smanjeni izdaci telefonskih i poštanskih usluga za navedeni iznos. Razlog preraspodjele je nedostatak odobrenih sredstva na izdacima za gorivo i prevoz.

Preporuka: Preporučujemo da Institucija ombudsmena sačini projekciju budžeta koja treba biti realna i u skladu sa stvarnim potrebama institucije na svim stavkama rashoda.

5. Rashodi

Plaće: Institucija ombudsmena nije uskladila koeficijente za obračun i isplatu plaća savjetnika, pomoćnika ombudsmena i ostalih zaposlenika sa Odlukom o načinu obračuna plaća i drugih naknada zaposlenih u Vijeću ministara, ministarstvima BiH i drugim institucijama i tijelima Vijeća ministara, kako je određeno članom 10. stav 4. Zakona o izmjenama i dopunama zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 32/06). Obračun plaća bio je izvršen na principu izrađenih procentualnih vrijednosti u odnosu na osnovnu plaću ombudsmena, što je nešto više u odnosu na tada važeće koeficijente. Članom 10. stav 3. Zakona o ombudsmenu za ljudska prava BiH, plaće ombudsmena bile su utvrđene u visini plaće sudije Ustavnog suda BiH. Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 50/08 i 35/09) koji se primjenjuje od 01.07.2008. godine stavljena je van snage ova odredba, što je imalo za posljedicu smanjenje plaća ombudsmena. Imajući u vidu činjenicu da Zakon o ombudsmenu za ljudska prava BiH ima karakter zakona „lex specialis“, te princip po kojem „lex specialis derogat legi generali“, ovakva rješenja u Zakonu o plaćama, po našoj ocjeni, utječu na finansijsku nezavisnost Institucije ombudsmena.

Preporuka: *S obzirom na već usvojenu organizaciju i sistematizaciju radnih mjesta i usklađenost plaća savjetnika, pomoćnika ombudsmena i ostalih zaposlenih sa važećim pravilima u 2009. godini, preporučujemo da se u okviru zakonskih mogućnosti stvore pretpostavke osiguranja finansijske nezavisnosti Institucije ombudsmena.*

Izdaci za mobilne telefone: Prema internoj Odluci o pravu na korištenje mobilnih telefona, pravo na naknadu troškova službenih mobilnih telefona imaju ombudsmeni za ljudska prava u visini ukupnog mjesečno ostvarenog iznosa, a pojedini zaposlenici u ograničenim mjesečnim iznosima. Ukupni realizovani troškovi za ove namjene u 2008. godini iznosili su 7.379 KM. Konstatovali smo da ograničenja ovih izdataka nisu postojala za bivše ombudsmene, a mjesečna ograničenja za pojedine zaposlenike nisu se uvijek poštovala u skladu sa navedenom odlukom.

Preporuka: *Preporučujemo da se pravilima odrede mjesečna ograničenja za sva zaposlena i imenovana lica u skladu sa njihovim funkcijama i potrebama, te da se utvrđena ograničenja u potpunosti poštuju ili nadoknađuju za prekoračenje limita.*

Usluge reprezentacije: Usluge reprezentacije regulisane su Odlukom o korištenju sredstava reprezentacije. Prema navedenoj Odluci pravo na reprezentaciju imali su ombudsmeni i zamjenici ombudsmena bez ograničenja. Ustanovljeno je da dokumentacija u ovom dijelu nije bila vjerodostojna u smislu dokazivanja stvarne namjene i opravdanosti ovih troškova. Ukupni ostvareni troškovi reprezentacije u 2008. godini iznosili su 9.623 KM.

Preporuka: *Preporučujemo da se internim pravilima ograniče mjesečni iznosi reprezentacije i utvrdi pravo na korištenje ovih sredstava, te da se u svim slučajevima osigura pravdajuća dokumentacija prilaganjem obrazloženja o povodu nastanka ovih troškova.*

Putni troškovi: Ukupno realizovani troškovi putovanja u 2008. godini iznosili su 30.300 KM. Pregledom naloga za službena putovanja uočeno je kako se određeni broj putnih naloga nije pravdao u propisanom roku saglasno Odluci Vijeća ministara, da se ne sačinjavaju izvještaji sa službenog puta i da na putnim nalogima nije navedena svrha putovanja.

Preporuka: *Preporučujemo da se vrši redovno pravdanje putnih naloga i da se osigura vjerodostojnost dokumentacije kojom se utvrđuje namjena utrošenih sredstava.*

6. Finansijski izvještaji i računovodstvo

Institucija ombudsmena je sastavila i predala finansijske izvještaje za 2008. godinu. Međutim, uočili smo određene slabosti i nepravilnosti u finansijskim izvještajima koje su posljedica ranijeg neuređenog sistema računovodstva.

Konstatovali smo da se pojedini rashodi evidentiraju na kontima koja ne odgovaraju vrsti poslovne promjene, što nije u skladu sa Pravilnikom o računovodstvu budžeta institucija BiH. Tako su usluge smještaja knjižene na reprezentaciji umjesto na troškovima smještaja, nabavka lož ulja knjižena je na uslugama prevoza i goriva umjesto na izdacima za energiju, usluge servisiranja knjižene su na kancelarijskom materijalu umjesto na izdacima za tekuće održavanje, itd. Ovo predstavlja rizik da postoje i druge pogrešne klasifikacije u odnosu na pripadajuća konta u Glavnoj knjizi, što daje nerealnu sliku izvršenja budžeta određenih kategorija rashoda za 2008. godinu.

Preporuka: *Preporučujemo da se istraže eventualna odstupanja pogrešnih klasifikacija rashoda, kako se iste greške ne bi ponavljale u 2009. godini.*

Također, ocjenom pojedinih bilansnih pozicija koje su iskazane u Glavnoj knjizi trezora sa stanjem 31.12.2008. godine nismo se uvjerali u osnovanost iskazanih potraživanja i obaveze koja potiču iz ranijih godina. Navedeno se odnosi na sljedeće:

- 1) na kontu 131391 - Ostala potraživanja, evidentirana su potraživanja u iznosu od 337.389 KM (evidentiran je isti početni saldo potraživanja sa stanjem 01.01.2008. godine);
- 2) na kontu 311191 - Ostale obaveze, evidentirane su obaveze u ukupnom iznosu od 342.989 KM (evidentiran je isti početni saldo obaveza sa stanjem 01.01.2008. godine);
- 3) na kontu 341111 - Plaće za redovan rad, evidentirane su obaveze u ukupnom iznosu od 186.139 KM (početni saldo obaveza na ovom kontu iznosio je 178.425 KM);
- 4) na kontu 341312 - Obaveze po osnovu poreza i doprinosa, evidentirane su obaveze u ukupnom iznosu od 122.412 KM (početni saldo obaveza na ovom kontu iznosio je 117.396 KM);

Prema navodima odgovornih, potraživanja se odnose na date donacije Evropske komisije iz 2004. godine, a obaveze na razliku neisplaćenih plaća iz 2004. i 2005. godine za bivše ombudsmene i ostale zaposlenike. Revizija se nije mogla uvjeriti u osnovanost ovih evidentiranja. Po našem mišljenju, donacije ne predstavljaju osnov za iskazivanje potraživanja ako nisu potvrđene od druge strane, a obaveze za razliku neisplaćenih plaća u slučaju postojanja spora imaju karakter potencijalnih obaveza koje se evidentiraju vanbilansno.

Preporuka: Preporučujemo da Institucija ombudsmena razjasni sporna potraživanja i obaveze i obavijesti Ministarstvo finansija i trezora BiH o karakteru evidentiranih potraživanja i obaveza i predloži njihov dalji status u poslovnim knjigama.

7. Korespondencija sa klijentom

Instituciji ombudsmena je uručen Nacrt izvještaja o reviziji za 2008. godinu na razmatranje i dostavljanje eventualnih novih dokaza i komentara na nalaze revizije.

U ostavljenom roku od 15 dana, Institucija ombudsmena nije dostavila komentare na nalaze sadržane u Nacrtu izvještaja o reviziji. Po tom osnovu ovaj Izvještaj predstavlja konačan izvještaj dostavljen klijentu bez korekcija u odnosu na Nacrt izvještaja o reviziji.

Revizioni tim:

Kovinčić Dragoljub, viši revizor _____

Hamzagić Nermin, revizor _____

Jozić Danijel, revizor _____

Gogić Nevena, pomoćni revizor _____

Odobreni i izvršeni budžet za 2008. godinu

Tabela 1.

Ombudsmen za ljudska prava BiH

Red. broj	Vrsta rashoda	Odobreni budžet	Promjena strukture budžeta	Ostala povećanja budžeta	Ukupno budžet (3+4+5)	Izvršenje budžeta	Razlika (6-7)	% (7/6)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
I	Tekući izdaci	1.785.739	0	0	1.785.739	1.207.675	578.064	68
1.	Plaće zaposlenih	1.071.225	0	0	1.071.225	712.388	358.837	67
2.	Naknade troškova zaposlenih	178.000	0	0	178.000	151.044	26.956	85
3.	Putni troškovi	77.897	0	0	77.897	30.300	47.597	39
4.	Izdaci telefonskih i poštanskih usluga	87.634	-7.000	0	80.634	42.065	38.569	52
5.	Izdaci za energiju i komunalne usluge	38.948	0	0	38.948	22.267	16.681	57
6.	Nabavka materijala	19.474	0	0	19.474	11.436	8.038	59
7.	Izdaci za usluge prevoza i goriva	29.211	7.000	0	36.211	30.966	5.245	86
8.	Unajmljivanje imovine i opreme	205.453	0	0	205.453	143.940	61.513	70
9.	Izdaci za tekuće održavanje	19.474	0	0	19.474	19.452	22	100
10.	Izdaci za osiguranje	6.816	0	0	6.816	4.679	2.137	69
11.	Ugovorene usluge i druge usluge	51.607	0	0	51.607	39.138	12.469	76
II	Kapitalni izdaci	11.000	0	0	11.000	4.383	6.617	40
1.	Nabavka zemljišta	0	0	0	0	0	0	0
2.	Nabavka građevina	0	0	0	0	0	0	0
3.	Nabavka opreme	11.000	0	0	11.000	4.383	6.617	40
4.	Nabavka ostalih stalnih sredstava	0	0	0	0	0	0	0
5.	Rekonstrukcija i investiciono održavanje	0	0	0	0	0	0	0
III	Tekući grantovi	0	0	0	0	0	0	0
1.								
2.								
3.								
IV	Ukupan budžet	1.796.739	0	0	1.796.739	1.212.058	584.681	67
V	Broj zaposlenih(*)					31		

(*) planirani broj zaposlenih nije poznat zbog nepostojanja Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji