



**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
ОМБУДСМЕНА ЗА ЉУДСКА ПРАВА БИХ
ЗА 2008. ГОДИНУ**

Број: 01/03-06-16-1-546/09

Сарајево, мај 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
6.	Финансијски извјештаји и рачуноводство	9
7.	Кореспонденција са клијентом	11

Прилози:

Табела 1. Одобрени и извршени буџет за 2008. годину

I МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА

Основ за ревизију

Извршили смо ревизију финансијских извјештаја **Омбудсмена за људска права Босне и Херцеговине** (у даљем тексту: Институција омбудсмена) и усклађеност пословања са законима и прописима за годину која се завршава на дан 31. децембра 2008. године.

Одговорност руководства

Руководство Институције омбудсмена 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 Институције омбудсмена 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 спровођење 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

Као што је наведено под тачкама 5. и 6. извјештаја:

1. Расходи по основу плата запослених, издатака за мобилне телефоне, услуга репрезентације и путних трошкова нису били извршени у складу са прописима и одговарајућим интерним правилима;
2. Потраживања и обавезе која потичу из ранијих година нису књижена на основу правдајуће документације која доказује основаност оваквих евидентирања.

Мишљење

Према нашем мишљењу, осим за ефекте које на финансијске извјештаје могу имати ставке наведене у претходном пасусу, финансијски извјештаји Институције омбудсмена 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 и у складу су са прихваћеним оквиром финансијског извјештавања.

Финансијско пословање Институције омбудсмена у току 2008. године било је у свим материјално значајним аспектима усклађено са важећом законском регулативом, осим за напомену наведену под тачком 1.

Сарајево, 12.05.2009. године

Замјеник генералног ревизора

Џевад Некић

Генерални ревизор

Миленко Шего

II НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ

1. Увод

Институција омбудсмена је основана Законом о омбудсмену за људска права БиХ („Службени гласник БиХ“, број 19/02, 35/04, 32,06). Институција је независна, успостављена у циљу промовисања добре управе и владавине права, заштите и слобода физичких и правних лица, како је гарантовано посебно Уставом Босне и Херцеговине и међународним споразумима који се налазе у додатку тог Устава, која ће с тим у вези надгледати активности институција Босне и Херцеговине, њених ентитета и Брчко Дисрикта у складу са одредбама наведеног Закона.

2. Поступање по ранијим препорукама

Канцеларија за ревизију извршила је ревизију пословања Институције омбудсмена за 2007. годину о чему је састављен Извјештај о ревизији за 2007. годину. Ревизијом су утврђене одређене слабости и неправилности описане у извјештају и Институцији је сугерисано да их размотри те да предузме одређене активности како се утврђене неправилности и пропусти не би понављали у даљем пословању.

Институција омбудсмена је доставила одговор Канцеларији за ревизију институција БиХ (у даљем тексту: Канцеларија) сагласно члану 16. став 3. Закона о ревизији у којем нас обавјештава о предузетим активностима ради превазилажења слабости и недостатака који су идентификовани у Извјештају о ревизији за 2007.

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

Препоруке чија је реализација у току:

- Након именовања три омбудсмена у децембру 2008. године, успостављена је почетком 2009. године нова организација и систематизација радних мјеста;
- Предузете су активности на преузимању надлежности са ентитетских на државни ниво које нису биле окончане са даном завршетка ревизије;
- Током обављања завршне ревизије констатовали смо у 2009. години даља унапређења пословања. Тако је већ организована финансијска служба Институције и усклађене су плате са новим Законом о платама и накнадама у институцијама БиХ. Такође, предузете су активности у циљу отклањања недостатака везаних за трошкове мобилних телефона, репрезентације и путних трошкова.

Ефекте ових промјена ће се моћи сагледати у 2009. години.

Нереализоване препоруке:

- Систем управљања и руковођења Институцијом омбудсмена није био на одговарајући начин успостављен током 2008. године (именовање омбудсмена било је извршено тек у децембру 2008. године);
- Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста није био донесен од 2002. године до краја 2008. године;
- Расподјела обавеза и одговорности у дијелу финансијских послова и послова рачуноводства није била дефинисана;
- Послови планирања, извршења и извјештавања о буџету и извјештавања о пословним активностима Институције омбудсмена нису били ефикасно извршавани и контролисани;
- Активности у вези трансформације Институције омбудсмена, односно преузимања Институције са ентитетских на државни ниво нису биле извршене у 2008. години.

3. Систем интерних контрола ¹

Основ ефикасног система интерних контрола у било којој организацији је креирање адекватног контролног окружења. Контролно окружење подразумијева највиши ниво интегритета руководства и запослених, стил управљања који ће подржати интерне контроле, функционалну организацију, одговарајућу расподјелу овлаштења и одговорности и политике управљања људским ресурсима. У оквиру тога велики значај има добро осмишљена организациона структура са јасно дефинисаним овлаштењима и одговорностима руководства и запослених. Констатовали смо да је повољно контролно окружење у знатној мјери недостајало у Институцији омбудсмена, те да систем руковођења институцијом током 2008. године, до момента именовања нових омбудсмена, није био задовољавајући. Институција омбудсмена није успоставила одговарајућу организацију Институције и систематизацију послова. Сама финансијска служба Институције није била успостављена, а финансијске послове обављале су особе ангажоване по уговору о дјелу. Тиме није била извршена одговарајућа расподјела обавеза и одговорности у дијелу финансијског пословања и управљања буџетом. Као посљедица недовољног надзора над финансијским управљањем констатовали смо неажурност приликом књижења и уноса података за плаћање. Уочили смо да су поједини расходи евидентирани на контима која не одговарају врсти пословне промјене, а код одређених билансних позиција потраживања и обавеза нисмо се увјерили у основаност њиховог евидентирања.

¹ Интерна контрола је скуп поступака које обликује управа, руководиоци и остали запослени са сврхом стицања разумног увјерења у погледу постизања циљева на подручју слједећих категорија: 1) успјешност пословања, 2) поузданост финансијских извјештаја и 3) усклађеност са примјенљивим законима и прописима.

Такође, систем извјештавања о пословним активностима саме институције није био ефикасан јер Извјештај о раду институције за 2008. годину није никада званично усвојен.

Код процедура јавних набавки уочили смо да је избор добављача за више врста роба и услуга извршен једним конкурентским поступком са објавом тако су набавке подијељене у 6 лотова по свакој врсти набавке. За сваки лот израђена је посебна тендерска документација и вредновање понуда је правилно извршено. Међутим, Институција није могла једним конкурентским поступком са објавом извршити набавку различитих врста роба и услуга јер укупна вриједност планираних набавки и закључених уговора прелази вриједносни разред који се примјењује за конкурентски поступак. Потребно је одвојено посматрати сваки предмет набавке и у складу са планираним количинама и вриједностима набавке посебно примијенити поступак набавке за сваки вриједносни разред.

Препорука: Препоручујемо да именовано руководство Омбудсмена предузме одговарајуће активности на успостављању повољног контролног окружења у институцији које треба да представља основ без којег остали елементи система интерних контрола не могу бити изграђени. Потребно је унаприједити систем руковођења институцијом, дефинисати обавезе и одговорности сваког запосленог и успоставити одговарајућу организацију и систем извјештавања о активностима институције и постигнутим циљевима.

4. Планирање и извршење буџета

Канцеларија није добила податке од Институције омбудсмена о пројекцији буџета за 2008. годину што је посљедица непостојања финансијске службе и недефинисања прецизне одговорности за ове послове. По том основу не можемо процијенити реалност буџета Институције омбудсмена за 2008. годину и њихове стварне потребе за средствима из буџета.

Законом о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2008. годину одобрена буџетска средства Институцији омбудсмена за 2008. годину износила су 1.796.739 КМ. Укупно извршење буџета за 2008. годину износило је 1.212.058 КМ, што је мање за 584.681 КМ од одобреног буџета или што представља 67% извршења буџета (Табела 1. у прилогу Извјештаја).

Анализом извршеног буџета констатовали смо неутрошена средства и реструктурирање расхода у Институцији омбудсмена.

- Највећа одступања извршења буџета у односу на план исказана су на позицији плата запослених (358.834 КМ), путним трошковима (47.597 КМ), издацима за телефонске и поштанске услуге (38.569 КМ) и закупу имовине (61.513 КМ). Неутрошена средства посљедицасу непостојања пројекције буџета и анализе реалних потреба Институције омбудсмена;

- Институција је извршила једну прерасподјелу буџета у укупном износу од 7.000 КМ којом су повећани издаци за превоз и гориво, а смањени издаци телефонских и поштанских услуга за наведени износ. Разлог прерасподјеле је недостатак одобрених средства на издацима за гориво и превоз.

Препорука: Препоручујемо да Институција омбудсмена сачини пројекцију буџета која треба бити реална и у складу са стварним потребама институције на свим ставкама расхода.

5. Расходи

Плате: Институција омбудсмена није ускладила коефицијенте за обрачун и исплату плата савјетника, помоћника омбудсмена и осталих запосленика са Одлуком о начину обрачуна плата и других накнада запослених у Савјету министара, министарствима БиХ и другим институцијама и тијелима Савјета министара, како је одређено чланом 10. став 4. Закона о измјенама и допунама закона о омбудсмену за људска права БиХ („Службени гласник БиХ“, број 32/06). Обрачун плата био је извршен на принципу израђених процентуалних вриједности у односу на основну плату омбудсмена, што је нешто више у односу на тада важеће коефицијенте. Чланом 10. став 3. Закона о омбудсмену за људска права БиХ, плате омбудсмена биле су утврђене у висини плате судије Уставног суда БиХ. Законом о платама и накнадама у институцијама БиХ („Службени гласник БиХ“, број 50/08 и 35/09) који се примјењује од 01.07.2008. године стављена је ван снаге ова одредба, што је имало за посљедицу смањење плата омбудсмена. Имајући у виду чињеницу да Закон о омбудсмену за људска права БиХ има карактер закона „lex specialis“, те принцип по којем „lex specialis derogat legi generali“, оваква рјешења у Закону о платама, по нашој оцјени, утичу на финансијску независност Институције омбудсмена.

Препорука: С обзиром на већ усвојену организацију и систематизацију радних мјеста и усклађеност плата савјетника, помоћника омбудсмена и осталих запослених са важећим правилима у 2009. години, препоручујемо да се у оквиру законских могућности створе претпоставке обезбјеђења финансијске независности Институције омбудсмена.

Издаци за мобилне телефоне: Према интерној Одлуци о праву на кориштење мобилних телефона, право на накнаду трошкова службених мобилних телефона имају омбудсмени за људска права у висини укупног мјесечно оствареног износа, а поједини запосленици у ограниченим мјесечним износима. Укупни реализовани трошкови за ове намјене у 2008. години износили су 7.379 КМ. Констатовали смо да ограничења ових издатака нису постојала за бивше омбудсмене, а мјесечна ограничења за поједине запосленике нису се увијек поштовала у складу са наведеном одлуком.

Препорука: Препоручујемо да се правилима одреде мјесечна ограничења за сва запослена и именована лица у складу са њиховим функцијама и потребама, те да се утврђена ограничења у потпуности поштују или надокнађују за прекорачење лимита.

Услуге репрезентације: Услуге репрезентације регулисане су Одлуком о кориштењу средстава репрезентације. Према наведеној Одлуци право на репрезентацију имали су омбудсмени и замјеници омбудсмена без ограничења. Установљено је да документација у овом дијелу није била вјеродостојна у смислу доказивања стварне намјене и оправданости ових трошкова. Укупни остварени трошкови репрезентације у 2008. години износили су 9.623 КМ.

Препорука: *Препоручујемо да се интерним правилима ограниче мјесечни износи репрезентације и утврди право на кориштење ових средстава, те да се у свим случајевима обезбиједи правдајућа документација прилагањем образложења о поводу настанка ових трошкова.*

Путни трошкови: Укупно реализовани трошкови путовања у 2008. години износили су 30.300 КМ. Прегледом налога за службена путовања уочено је како се одређени број путних налога није правдао у прописаним року сагласно Одлуци Савјета министара, да се не сачињавају извјештаји са службеног пута и да на путним налозима није наведена сврха путовања.

Препорука: *Препоручујемо да се врши редовно правдање путних налога и да се обезбиједи вјеродостојност документације којом се утврђује намјена утрошених средстава.*

6. Финансијски извјештаји и рачуноводство

Институција омбудсмена је саставила и предала финансијске извјештаје за 2008. годину. Међутим, уочили смо одређене слабости и неправилности у финансијским извјештајима које су посљедица ранијег неуређеног система рачуноводства.

Констатовали смо да се поједини расходи евидентирају на контима која не одговарају врсти пословне промјене, што није у складу са Правилником о рачуноводству буџета институција БиХ. Тако су услуге смјештаја књижене на репрезентацији умјесто на трошковима смјештаја, набавка лож уља књижена је на услугама превоза и горива умјесто на издацима за енергију, услуге сервисирања књижене су на канцеларијском материјалу умјесто на издацима за текуће одржавање, итд. Ово представља ризик да постоје и друге погрешне класификације у односу на припадајућа конта у Главној књизи, што даје нереалну слику извршења буџета одређених категорија расхода за 2008. годину.

Препорука: *Препоручујемо да се истраже евентуална одступања погрешних класификација расхода, како се исте грешке не би понављале у 2009. години.*

Такође, оцјеном појединих билансних позиција које су исказане у Главној књизи трезора са стањем 31.12.2008. године нисмо се увјерили у основаност исказаних потраживања и обавезе која потичу из ранијих година. Наведено се односи на следеће:

- 1) на конту 131391 - Остала потраживања, евидентирана су потраживања у износу од 337.389 КМ (евидентиран је исти почетни салдо потраживања са стањем 01.01.2008. године);
- 2) на конту 311191 - Остале обавезе, евидентирани су обавезе у укупном износу од 342.989 КМ (евидентиран је исти почетни салдо обавеза са стањем 01.01.2008. године);
- 3) на конту 341111 - Плате за редован рад, евидентирани су обавезе у укупном износу од 186.139 КМ (почетни салдо обавеза на овом конту износио је 178.425 КМ);
- 4) на конту 341312 - Обавезе по основу пореза и доприноса, евидентирани су обавезе у укупном износу од 122.412 КМ (почетни салдо обавеза на овом конту износио је 117.396 КМ);

Према наводима одговорних, потраживања се односе на дате донације од стране Европске комисије из 2004. године, а обавезе на разлику неисплаћених плата из 2004. и 2005. године за бивше омбудсмене и остале запосленике. Ревизија се није могла увјерити у основаност ових евидентирања. По нашем мишљењу, донације не представљају основ за исказивање потраживања ако нису потврђене од друге стране, а обавезе за разлику неисплаћених плата у случају постојања спора имају карактер потенцијалних обавеза које се евидентирају ванбилансно.

Препорука: *Препоручујемо да Институција омбудсмена разјасни спорна потраживања и обавезе и обавијести Министарство финансија и трезора БиХ о карактеру евидентираних потраживања и обавеза и предложи њихов даљи статус у пословним књигама.*



7. Кореспонденција са клијентом

Институцији омбудсмена 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, Институција омбудсмена 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.

Ревизиони тим:

Ковинчић Драгољуб, виши ревизор

Хамзагић Нермин, ревизор

Јозић Данијел, ревизор

Гогих Невена, помоћни ревизор



Одобрени и извршени буџет за 2008. годину

Табела 1.

Омбудсмен за људска права БиХ

Ред. број	Врста расхода	Одобрени буџет	Промијена структуре буџета	Остала повећања буџета	Укупно буџет (3+4+5)	Извршење буџета	Разлика (6-7)	% (7/6)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
I	Текући издаци	1.785.739	0	0	1.785.739	1.207.675	578.064	68
1.	Плате запослених	1.071.225	0	0	1.071.225	712.388	358.837	67
2.	Накнаде трошкова запослених	178.000	0	0	178.000	151.044	26.956	85
3.	Путни трошкови	77.897	0	0	77.897	30.300	47.597	39
4.	Издаци телефонских и поштанских услуга	87.634	-7.000	0	80.634	42.065	38.569	52
5.	Издаци за енергију и комуналне услуге	38.948	0	0	38.948	22.267	16.681	57
6.	Набавка материјала	19.474	0	0	19.474	11.436	8.038	59
7.	Издаци за услуге превоза и горива	29.211	7.000	0	36.211	30.966	5.245	86
8.	Унајмљивање имовине и опреме	205.453	0	0	205.453	143.940	61.513	70
9.	Издаци за текуће одржавање	19.474	0	0	19.474	19.452	22	100
10.	Издаци за осигурање	6.816	0	0	6.816	4.679	2.137	69
11.	Уговорене услуге и друге услуге	51.607	0	0	51.607	39.138	12.469	76
II	Капитални издаци	11.000	0	0	11.000	4.383	6.617	40
1.	Набавка земљишта	0	0	0	0	0	0	0
2.	Набавка грађевина	0	0	0	0	0	0	0
3.	Набавка опреме	11.000	0	0	11.000	4.383	6.617	40
4.	Набавка осталих сталних средстава	0	0	0	0	0	0	0
5.	Реконструкција и инвестиционо одржавање	0	0	0	0	0	0	0
III	Текући грантови	0	0	0	0	0	0	0
1.								
2.								
3.								
IV	Укупан буџет	1.796.739	0	0	1.796.739	1.212.058	584.681	67
V	Број запослених(*)					31		

(*) планирани број запослених није познат због непостојања Правилника о унутрашњој организацији