



BOSNA I HERCEGOVINA
БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
BOSNIA AND HERZEGOVINA

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



Muvekita 4, 71 000 Sarajevo, Tel/Fax: ++ 387 (0) 33 26 47 40, www.revizija.gov.ba, e-mail: saibih@bih.net.ba

Broj :

**IZVJEŠTAJ O REVIZIJI
MINISTARSTVA ZA LJUDSKA PRAVA I IZBJEGLICE BiH
ZA 2006. GODINU**

Sarajevo, maj 2007. godine



SADRŽAJ

I.	MIŠLJENJE REVIZORA	3
II.	REVIZORSKI IZVJEŠTAJ	4
1.	Uvod	4
2.	Osvrt na preporuke iz prethodnog izvještaja	5
3.	Nalazi i preporuke	5
3.1.	Sistem internih kontrola	5
3.2.	Budžet	7
3.3.	Nabavke	8
4.	Korespondencija sa klijentom	9
4.	Rezime	9

PRILOG

- Tabela izvršenja budžeta za period 01.01.2006. do 31.12.2006. godine,
- Komentari klijenta na nacrt Izvještaja o reviziji za 2006. godinu,
- Odgovor na primjedbe klijenta na nacrt Izvještaja o reviziji za 2006. godinu



I. MIŠLJENJE REVIZORA

- 1.1. Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu : Ured za reviziju) izvršio je reviziju finansijskih izvještaja za 2006. godinu u **Ministarstvu za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine** (u daljem tekstu : **Ministarstvo**).
- 1.2. **Rukovodstvo Ministarstva** odgovorno je 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. Zakonska osnova revizije sadržana je u Zakonu o reviziji institucija Bosne i Hercegovine («Službeni glasnik BiH», broj: 12/06). Reviziju smo obavili u skladu sa revizorskim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija – INTOSAI («Službeni glasnik BiH», broj: 5/01). Ovi standardi zahtijevaju 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 primjenljivim računovodstvenim standardima i da predstavljaju tačan i istinit prikaz poslovanja. Revizija ocjenjuje i pouzdanost sistema internih kontrola kojima se osigurava poštivanje zakona i propisa, zaštita imovine, pouzdano izvještavanje i efikasno poslovanje.
- 1.4. Revizija je na osnovu uzoraka ispitivala značajne transakcije koje potkrepljuju 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 izvršili pruža razumnu osnovu za naše mišljenje.

Prema našem mišljenju, Finansijski izvještaji Ministarstva za 2006. godinu prikazuju realno i istinito finansijsko stanje na dan 31. decembar 2006. godine, osim za efekte koji na finansijske izvještaje imaju sljedeće stavke:

- Ostvarene nabavke u Ministarstvu nisu u potpunosti bile izvršene prema pravilima koja su propisana Zakonom o javnim nabavkama (tačka 3.3.);
- Sistem internih kontrola u dijelu internog nadzora nad poslovnim procesima planiranja i izvršenja budžeta Ministarstva nije dovoljno pouzdan (tačke 3.2.);
- Preporuke revizije po osnovu naših ranijih izvještaja nisu u potpunosti realizovane tokom 2006. godine (tačka 2.);



I. REVIZORSKI IZVJEŠTAJ

1. Uvod

Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine (U daljem tekstu: Ministarstvo) u okviru svojih ovlaštenja radi saglasno Zakonu o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine i Zakonu o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine. Ministarstvo je konstituisano stupanjem na snagu Zakona o ministarstvima 15.03.2003. godine i u okviru toga nadležno je za:

- Praćenje i provođenje međunarodnih konvencija i drugih dokumenata iz oblasti ljudskih prava i osnovnih sloboda;
- Promovisanje i zaštita ličnih i kolektivnih ljudskih prava i sloboda;
- Koordinaciju i pripremu izvještaja nadležnim domaćim organima i institucijama i međunarodnim institucijama i organizacija o provođenju obaveza iz međunarodnih konvencija i međunarodnih dokumenata;
- Kreiranje i provođenje aktivnosti na ispunjavanju obaveza BiH u pogledu prijema u evroatlanske integracije, a posebno u vezi sa primjenom Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i njenim protokolima;
- Praćenje, izrada i distribuiranje informacija o standardima i aktivnostima u oblasti ljudskih prava;
- Saradnja sa vjerskim zajednicama;
- Saradnja sa nacionalnim manjinama i njihovim udruženjima;
- Saradnja sa institucijama i organizacijama zaduženim za traženje nestalih lica u BiH;
- Saradnja sa Crvenim krstom BiH i Međunarodnim komitetom Crvenog krsta i humanitarnim organizacijama;
- Staranje o pitanjima azila i o pravima izbjeglica koje dolaze u BiH;
- Provođenje Aneksa VII Opšteg okvirnog sporazuma za mir u Bosni i Hercegovini, kao i praćenje i nadzor provođenja tog Aneksa;
- Kreiranje i provođenje politike BiH u oblasti povratka izbjeglica i raseljenih lica u BiH, projekata rekonstrukcije, i osiguranje drugih uslova za održiv povratak;
- Koordinacija, usmjeravanje i nadzor u okviru Komisije za izbjeglice i raseljena lica, aktivnosti entiteta i drugih institucija u BiH odgovornih za provođenje politike u ovoj oblasti;
- Sve ostale aktivnosti propisane Zakonom, i/ili koje se odnose na provođenje Aneksa VI i VII Opšteg okvirnog sporazuma za mir u BiH;
- Sve podatke koje Ministarstvo cijeni relevantnim u skladu sa svim važećim standardima o zaštiti podataka;
- Saradnja sa nevladinim sektorom po pitanjima iz nadležnosti Ministarstva;
- Kreiranje politike useljavanja i azila u BiH;
- Kreiranje politike Bosne i Hercegovine prema iseljeništvu;
- Prikupljanje, sistematiziranje, publikovanje i distribuiranje svih podataka iz nadležnosti Ministarstva.



2. Osvrt na preporuke iz prethodnog izvještaja

Ured za reviziju izvršio je reviziju poslovanja Ministarstva za 2005. godinu o čemu je sastavljen Izvještaj o reviziji, kao i prethodnu reviziju za 2006. godinu nakon koje je upućeno pismo rukovodstvu. Revizijom su utvrđene određene slabosti i nepravilnosti u poslovanju Ministarstva opisane u izvještajima i rukovodstvu je sugerisano da te nepravilnosti razmotri i preduzme određene aktivnosti u cilju njihovog otklanjanja.

Ministarstvo nije u skladu sa odredbama člana 16. stav 3. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine dostavilo odgovor o preduzetim aktivnostima radi prevazilaženja slabosti i nepravilnosti koje su identifikovane u našim izvještajima.

Osvrtom na preporuke revizije date u revizorskom izvještaju za 2005. godinu i pismu rukovodstvu upućenom nakon prethodne faze revizije za 2006. godinu, utvrdili smo da Ministarstvo nije otklonilo sve slabosti i nepravilnosti prema našim ranijim nalazima. Dajemo kratak osvrt na realizovane i nerealizovane preporuke:

Realizovane preporuke:

- Planirana struktura programa posebnih namjena je urađena i odgovornost za izvršavanje pojedinačnih programa je definisana.

Preporuke koje nisu realizovane:

- Ministarstvo nije preduzelo aktivnosti na uspostavljanju sistema internih kontrola zasnovanog na modelu od pet komponenti u skladu sa instrukcijama Ministarstva finansija i trezora;
- Ostvarene nabavke u Ministarstvu nisu i tokom 2006. godini ostvarene u potpunosti prema pravilima koja su propisana Zakonom o javnim nabavkama;
- Ministarstvo nema definisane jasne procedure kada su u pitanju prekoračenja rashoda vezano za troškove službenih mobilnih telefona i troškova interne reprezentacije.

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 Ministarstvu. Cilj ovih ispitivanja je bio da se uvjerimo u kojoj mjeri su pouzdani podaci na kojima se baziraju finansijski izvještaji i da li je finansijsko upravljanje u skladu sa postojećim propisima.

Ministarstvo finansija i trezora dostavilo je 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 i baziran je na široko prihvaćenom modelu sistema internih kontrola od pet komponenti:

- kontrolnog okruženja,
- procjene rizika,

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, efikasno i efektivno trošenje javnog novca.



- kontrolnih aktivnosti,
- informacija i komunikacija,
- monitoringa

Ured za reviziju je u svom Izveštaju o reviziji za 2005. godinu detaljno obrazložio ovakav sistem internih kontrola i dao određene preporuke za početnu fazu primjene ovog modela i izradu Pravilnika o internim kontrolama. Ministarstvo nije do sada preduzelo aktivnosti na implementaciji ovog modela, niti je odgovorilo na naše preporuke u vezi sistema internih kontrola. Mišljenja smo da ovakav stav Ministarstva prema internim kontrolama predstavlja stalni rizik za nastanak određenih nepravilnosti i ponavljanja istih slabosti iz prethodnog perioda. Najveća odgovornost za uspostavljanje sistema internih kontrola vezana je za više rukovodstvo Ministarstva koje treba da obezbijedi tzv. «ton s vrha» s obzirom da je u njegovom interesu zaštita poslovanja (u razumnoj mjeri) od eventualnih prevara, grešaka ili zloupotreba

Najvažnija komponenta ovog sistema odnosi se na postojanje povoljnog kontrolnog okruženja bez kojeg ostale komponente sistema ne mogu biti izgrađene.

Dio kontrolnog okruženja koji nedostaje u Ministarstvu je preduzimanje odgovarajućih mjera kojima će standardi ponašanja i pozitivan stav prema internim kontrolama biti prihvaćeni, prvenstveno od strane rukovodstva, a zatim i prenijeti na cijelu organizaciju. Kontrolno okruženje podrazumijeva i obavezu rukovodstva u vezi preuzimanja aktivnog interesa u planiranju, nadziranju i izvještavanju o postignutim rezultatima.

Sistem izvještavanja u Ministarstvu o postignutim rezultatima nije adekvatan. Naime, Program rada nije povezan sa Finansijskim planom, niti je Izvještaj o radu povezan sa Finansijskim izvještajem, tako da nisu pruženi konkretni komparativni pokazatelji o planiranim i realizovanim ciljevima poslovanja i utrošenim sredstvima za njihovu realizaciju.

Organizaciona struktura kao jedan od elemenata kontrolnog okruženja veoma je važna. Funkcionalna organizaciona struktura povećava efikasnost upotrebe resursa, eliminiše dupliranje obaveza i definiše odgovarajuće linije odgovornosti. Organizaciona struktura Ministarstva nije konačna zbog stalnog planiranja dodatnih aktivnosti. Takođe, Ministarstvo nije implementiralo organizacionu šemu u cjelini, što može uticati na efikasnost izvršenja svih ciljeva i zadataka Ministarstva. Naša namjera nije da sugerišemo zapošljavanje nedostajućeg kadra, već da se u okviru postojećeg izvrši jasno definisanje svih obaveza i odgovornosti, kao i prenos ovlaštenja. Mišljenja smo da organizaciona struktura nije dovoljno jasna kada je u pitanju raspodjela odgovornosti i ovlaštenja u smislu definisanja jasne uloge svakog zaposlenog unutar organizacije.

Kao posljedica toga, uočili smo u mnogo slučajeva da u Ministarstvu nedostaje adekvatna kontrola procedura nabavki po Zakonu o javnim nabavkama, kontrola ograničenja rashoda vezano za troškove mobilnih telefona i troškove interne reprezentacije, određivanje kriterija angažovanje lica po ugovorima za obavljanje privremenih poslova i njihovih primanja, jasne procedure projekcije budžeta i programa posebnih namjena, kontrola potrošnje goriva prema pređenim kilometrima i kontrola zaduženja svakog službenog vozila u cilju evidentiranja svih opravki, servisa, itd.²

² Revizija je o nepravilnostima koje nisu značajne i koje ne utiču na izražavanje našeg mišljenja uputila pismo (memorandum) rukovodiocu Sektora za kadrovske, opšte i finansijsko - materijalne poslove.



Ministarstvo je i pored otežavajuće činjenice da neki sistemski propisi nedostaju ili su nekonzistentni, donijelo veliki broj pravila i procedura i tako stvorilo minimalne preduslove za funkcionisanje bilo kakvog sistema internih kontrola. Međutim, uočili smo da je ovako veliki broj pravila više napravljen radi formalnog zadovoljavanja eksternog okruženja (npr. Ministarstva finansija i trezora, Ured za reviziju itd.), ali ne i suštinske potrebe samog Ministarstva kojim bi se osigurale efikasne poslovne operacije, pouzdano izvještavanje i usaglašenost poslovanja sa zakonima i propisima. Takođe, mnoga interna pravila o regulisanju raznih troškova u Ministarstvu nisu zvanično objavljena i kao takva nisu transparentna. Ona daju određene standarde potrošnje koji se mogu mijenjati po volji Ministarstva.

Preporuka

Preporučujemo da rukovodstvo Ministarstva prenese pozitivan stav prema sistemu internih kontrola na cijelu organizaciju i da preduzme aktivnosti na izradi Pravilnika o internim kontrolama zasnovanih na modelu od pet komponenti. Pri tome je potrebno precizno definisati obaveze i odgovornosti svakog zaposlenog i upoznati cjelokupno osoblje sa njihovim ulogama i zadacima u Ministarstvu.

3.2. Budžet

Projekcija budžeta za 2006. godinu nije urađena u korelaciji sa planiranim poslovnim aktivnostima i definisanim ciljevima poslovanja. Ovo je posljedica nedovoljnog angažovanja više rukovodne strukture u poslove pripreme budžeta koje u pravilu radi odjel za finansije.

Projekcija budžeta za 2006. godinu izvršena je pod pretpostavkom potpune implementacije organizacione strukture koja nije ostvarena do kraja godine. Budžet za plate i naknade projektovan je na bazi pune implementacije broja zaposlenih i prijedlogom budžeta u iznosu 6.146.919 KM. Nakon usaglašavanja sa Ministarstvom finansija i trezora odobreni budžet iznosio je 4.970.000 KM, a Ministarstvo nije poslalo korigovani pregled planiranih rashoda za 2006. godinu. Zapošljavanje nije bilo u skladu sa predviđenom dinamikom (zaposlenost na kraju godine iznosila je 84 zaposlena), što je omogućilo postojanje neiskorištenih sredstava koja su preraspodjelom usmjerena u druge namjene.

Po tom osnovu revizija ne može konstatovati da je odobreni budžet Ministarstva realan i u skladu sa planiranim aktivnostima. Kao posljedica toga, tokom godine dolazilo je do usklađivanja potrošnje u odnosu na odobreni budžet putem preraspodjele sredstava. Ukupno su izvršene tri preraspodjele sredstava budžeta, od kojih su dvije izvršene u 2007. godini, koje su u principu imale za cilj smanjenje planiranih sredstava za plate i naknade, a povećanje sredstava na ostalim tekućim izdacima Ministarstva. Međutim, Ministarstvo je neplanski umanjilo sredstva na plate, tako da je kasnije moralo da ih povećava ponovnom promjenom strukture rashoda. Posljednja promjena strukture izvršena je 06.02.2007. godine kojom su povećana sredstva za plate, a smanjene naknade za 15.000 KM i na taj način izvršeno pokriće prethodno prekoračenog budžeta za plate.

**Preporuka**

Ministarstvo treba u procesu planiranja sredstava polaziti od procjene budućih ciljeva poslovanja i aktivnosti povezanih sa realnom procjenom budžeta. Takođe, Ministarstvo mora projekcije budžeta zasnivati na realnoj dinamici zapošljavanja, a ne punoj implementaciji zapošljavanja koja kasnije stvara višak neutrošenih sredstava i omogućava korištenje ovako stvorenog viška sredstava za druge potrebe. Mišljenja smo da promjene i usklađivanja budžeta bez javnog objavljivanja i usvajanja promjena od strane Parlamentarne skupštine ne pružaju racionalne okvire potrošnje.

3.3. Nabavke

Ured za reviziju konstatovao je u svom izvještaju za 2005. godinu da ostvarene nabavke u Ministarstvu nisu u potpunosti bile izvršene prema pravilima koja su propisana Zakonom o javnim nabavkama. Utvrdili smo slabosti vezano za procedure nabavki u Ministarstvu i tokom 2006. godine koje se odnose na sljedeće:

- Postupak nabavke motornog vozila putem konkurentskog zahtjeva nije bio obavljen u skladu sa procedurama Zakona o javnim nabavkama. Zakonom je regulisano da je u konkurentskom postupku potrebno obezbijediti najmanje tri tehnički prihvatljive ponude kako bi se mogao provesti postupak izbora najpovoljnijeg ponuđača. U konkretnom slučaju, primljene su tri ponude za nabavku, međutim, Komisija za javne nabavke odbacila je dvije ponude koje nisu ispunjavale uslove zahtjeva i izabrala jednu preostalu ponudu. Ministarstvo je bilo obavezno u ovom slučaju postupak izbora poništiti ili isti ponoviti;
- Procedure nabavki za pružanje usluga smještaja u hotelu «Terme» Ilidža (od 31.08.do 02.09.2006. godine) i hotelu «Zenit» Neum (od 07.12. do 09.12.2006. godine) u projektu «Jačanje lokalne administracije» koje se finansiraju iz donacija nisu bile u potpunosti transparentne. Ovo se ogleda u sljedećem: Odluka o pokretanju postupka nabavki nije donesena prilikom druge procedure, ugovor sa izabranim dobavljačem nije bio zaključen i nije bila poštovana procedura dobivanja saglasnosti na ugovor od Pravobranilaštva BiH (prilikom druge procedure dobivena je saglasnost Pravobranilaštva, ali na ugovor koji je zaključen nakon izvršene usluge), obavještenje o dodjeli ugovara nije poslato, a prilikom druge procedure obavještenje je poslato prije donošenja odluke o prihvatanju prijedloga komisije.

Preporuka

Revizija je i ranije konstatovala određene nepravilnosti u procedurama nabavki koje se obavljaju u Ministarstvu. Preporučujemo da se pojača nadzor nad radom Komisije za javne nabavke i da se uvede naknadna provjera postupaka komisije od strane ovlaštenih lica ili druge komisije.



4. Korespondencija sa klijentom

Ministarstvu je uručen nacrt Izvještaja o izvršenoj reviziji za 2006. godinu na razmatranje i dostavljane eventualnih novih dokaza i komentara na nalaze revizije.

Ministarstvo je dostavilo primjedbe na nacrt Izvještaja o reviziji i Memorandum o izvršenoj reviziji za 2006. godinu koji je upućem pomoćniku ministra za kadrovske, opšte i finansijske poslove. Primjedbe koje se odnose na Memorandum o izvršenoj reviziji usvojene su u dijelu provođenja procedura za izbor najpovoljnijih ponuđača za usluge opravki i održavanja vozila, usluge kancelarijskog materijala i usluge interneta. Na nacrt Izvještaja o reviziji primjedbe nisu uvažene, osim što je prihvaćena odluka o pokretanju postupka nabavki za provedeni konkurentski postupak kod izbora hotela za održavanje seminara u Sarajevu u okviru projekta «Jačanje lokalne administracije» tako da ovaj izvještaj predstavlja konačan izvještaj dostavljen klijentu bez korekcija u odnosu na nacrt Izvještaja o reviziji.

5. Rezime

Tokom obavljanja svog mandata revizija je konstatovala da Ministarstvo nije postupilo po većini preporuka iz prethodnog izvještaja o reviziji. Takođe, Ministarstvo nije preduzelo aktivnosti na uspostavljanju sistema internih kontrola zasnovanih na modelu od pet komponenti, što kao posljedica i dalje ima uticaja na planiranje i izvršenje budžeta Ministarstva.

Konstatovali smo i da sistem internih kontrola nije u potpunosti funkcionisao i da nedostaje adekvatna kontrola procedura nabavki po Zakonu o javnim nabavkama, kontrola ograničenja rashoda vezano za troškove mobilnih telefona i troškove interne reprezentacije, određivanje kriterija angažovanih lica po ugovoru za obavljanje privremenih poslova, jasne procedure projekcije budžeta i programa posebnih namjena, kontrola potrošnje goriva prema pređenim kilometrima i kontrola zaduženja svakog službenog vozila u cilju evidentiranja svih opravki, servisa, zamjene guma itd.

**ZAMJENIK GENERALNOG
REVIZORA**

mr. Dragan Kulina

GENERALNI REVIZOR

Milenko Šego