



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



Musala 9, 71 000 Sarajevo, Tel/Fax: ++ 387 (0) 33 26 47 40, www.revizija.gov.ba, e-mail: saibih@bih.net.ba

Broj :

**IZVJEŠĆE O REVIZIJI
MINISTARSTVA ZA LJUDSKA PRAVA I IZBJEGLICE BiH
ZA 2005. GODINU**

Sarajevo, travanj 2006. godine



KAZALO

I.	MIŠLJENJE REVIZORA	3
II.	REVIZIJSKO IZVJEŠĆE	4
1.	Uvod	4
2.	Osvrt na preporuke iz prethodnog izvješća	5
3.	Nalazi i preporuke	6
3.1.	Sustav internih kontrola	6
3.2.	Financijska izvješća	9
3.3.	Proračun	10
3.4.	Nabave	10
3.5.	Programi posebne namjene	12
4.	Korespondencija sa klijentom	13
5.	Sažetak	13

PRIVITAK

Tablica izvršenja proračuna za razdoblje 01.01.2005. do 31.12.2005. godine



I. MIŠLJENJE REVIZORA

- 1.1. Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu : Ured za reviziju) izvršio je reviziju finansijskih izvješća **Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice Bosne i hercegovine** (u daljem tekstu : Ministarstvo) za 2005. godinu.
- 1.2. Rukovodstvo Ministarstva odgovorno je za finansijska izvješća, za postupanje sukladno zakonima i propisima i uspostavljanje efikasnog sustava 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 sukladno revizijskim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija – INTOSAI («Službeni glasnik BiH», broj: 15/01). Ovi standardi zahtijevaju da reviziju planiramo i izvršimo na način koji nam omogućava da se u razumnoj mjeri uvjerimo da su finansijska izvješća sastavljena sukladno važećoj zakonskoj regulativi i primjenljivim računovodstvenim standardima i da predstavljaju točan i istinit prikaz poslovanja. Revizija ocjenjuje i pouzdanost sustava internih kontrola kojima se osigurava poštivanje zakona i propisa, zaštita imovine, pouzdano izvješćivanje i učinkovito poslovanje.
- 1.4. Revizija je na osnovu uzoraka ispitivala značajne transakcije koje potkrepljuju iznose u finansijskim izvješćima, ocjenu računovodstvenih načela prigodom sastavljanja finansijskih izvješća, ocjenu značajnih procjena izvršenih od strane rukovodstva prigodom sastavljanja finansijskih izvješća, usaglašenost sa zakonima i propisima i ocjenu sustava internih kontrola.

Smatramo da revizija koju smo izvršili pruža razuman temelj za naše mišljenje.

Finansijska izvješća Ministarstva za 2005. godinu prikazuju točan i istinit pregled rashoda, neizmirenih obveza, stalnih sredstava, kapitalnih ulaganja i izvršenja proračuna na dan 31.12.2005. godine, osim za efekte koji na finansijska izvješća imaju sljedeće stavke:

- Ostvarene nabave u Ministarstvu nisu u cjelosti bile izvršene prema pravilima koja su propisana Zakonom o javnim nabavama (točka 3.5.);
- Proračun Ministarstva nije urađen kvalitetno sa realno utvrđenim resursima potrebnim za izvršenje jasno definiranih ciljeva i zadataka poslovanja (točka 3.3.);
- Preporuke prethodne revizije poslovanja Ministarstva za 2004. godinu nisu u cjelosti realizirane (točka 2.)

Bez namjere da dalje kvalifikujemo naše mišljenje, skrećemo pažnju Ministarstvu da su Finansijska izvješća nepotpuna, a izmijenjeni način izvješćivanja nije dovoljno praćen jasnim instrukcijama Ministarstva financija i trezora (točka 3.2.);



I. REVIZIJSKO IZVJEŠĆE

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 osobnih i kolektivnih ljudskih prava i sloboda;
- Koordinaciju i pripremu izvješća nadležnim domaćim organima i institucijama i međunarodnim institucijama i organizacija o provođenju obveza iz međunarodnih konvencija i međunarodnih dokumenata;
- Kreiranje i provođenje aktivnosti na ispunjavanju obveza 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;
- Suradnja sa vjerskim zajednicama;
- Suradnja sa nacionalnim manjinama i njihovim udruženjima;
- Suradnja sa institucijama i organizacijama zaduženim za traženje nestalih lica u BiH;
- Suradnja sa Crvenim križom BiH i Međunarodnim komitetom Crvenog križa i humanitarnim organizacijama;
- Staranje o pitanjima azila i o pravima izbjeglica koje dolaze u BiH;
- Provođenje Aneksa VII Općeg 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;
- Koordiniranje, usmjeravanje i nadzor u okviru Povjerenstva 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 Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH;
- Sve podatke koje Ministarstvo cijeni relevantnim sukladno svim važećim standardima o zaštiti podataka;
- Suradnja 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 izvješća

Ured za reviziju izvršio je reviziju poslovanja Ministarstva za 2004. godinu i prethodnu reviziju za 2005. godinu o čemu je sastavljeno Izvješće o reviziji za 2004. godinu i upućeno Pismo rukovodstvu za 2005. godinu. Osvrtom na preporuke revizije koje su bile sadržane u ova dva dokumenta konstatirali smo da je Ministarstvo poduzelo određene aktivnosti na otklanjanju nedostataka, te da određene preporuke nisu još uvijek realizirane. Navodimo pregled preporuka revizije i status njihovog rješavanja:

Realizirane preporuke:

- Ministarstvo je donijelo odluku o prenosu opreme koja je u uporabi na Ministarstvo sigurnosti, koja izdvajanjem sektora za Interpol pripada Ministarstvu sigurnosti (preporuka iz Izvješća o reviziji za 2004. godinu),
- Donacija četiri vozila marke «Jeep Cherokee» prikazana je u popisnim listama Ministarstva i vanbilasnoj evidenciji zbog mogućeg ustupanja dva vozila entitetskim ministarstvima za ljudska prava (preporuka iz Izvješća o reviziji za 2004. godinu),
- Ministarstvo je u popisnim listama evidentiralo vrijednost donirane opreme koja je ustupljena od strane «UNDP-a». Preporučamo dalje evidentiranje u poslovne knjige sa provjerom prirode donacije - trajna uporaba, privremena i sl. (preporuka iz Pisma rukovodstvu za 2005. godinu),

Preporuke koje nisu realizirane:

- Ministarstvo je projekciju proračuna za 2005. godinu, kao i za 2004. godinu, izvršilo pod pretpostavkom potpunog implementiranja organizacione strukture, a popunjavanje optimalnog broja uposlenih nije još uvijek ostvareno. Ovaj problem nedostajućeg kadra ističemo zbog nemogućnosti učinkovitog obavljanja poslovanja i planiranja dodatnih poslova na osnovu nove sistematizacije (preporuka iz Izvješća o reviziji za 2004. godinu),
- Program rada Ministarstva nije povezan sa Izvješćem o radu Ministarstva, čime se ne mogu uporediti planirane i realizirane poslovne aktivnosti Ministarstva (preporuka iz Izvješća o reviziji za 2004. godinu),
- Program rada Ministarstva nije povezan sa Financijskim planom, a Izvješće o radu nije povezano sa Financijskim izvješćem. Ovakvim načinom planiranja i izvješćivanja o poslovanju Ministarstva nisu pruženi konkretni komparativni pokazatelji o planiranim i realiziranim ciljevima poslovanja i utrošenim sredstvima za realizovanje navedenih ciljeva (preporuka iz Izvješća o reviziji za 2004. godinu),
- Procedure izrade i usvajanja proračuna Ministarstva i praćenja izvršenja proračuna sukladno raspoloživim sredstvima u proračunu nisu izrađene (preporuka iz Izvješća o reviziji za 2005. godinu),
- Pravila potrošnje koja potpunije reguliraju određene naknade uposlenih nisu utvrđena. Obrazloženje Ministarstva u vezi ovoga odnosi se na inicijative u vezi pripreme prijedloga ovih pravila posebno za funkcionere, državne službenike i uposlenike koja su još u fazi prijedloga (preporuka iz Izvješća o reviziji za 2004. godinu),



3. Nalazi i preporuke

3.1. Sustav internih kontrola ¹

Revizija je izvršila ispitivanje sustava 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 finansijska izvješća i je li finansijsko upravljanje sukladno postojećim propisima.

Ministarstvo financija i trezora dostavilo je svim korisnicima proračuna «Praktični vodič za učinkovitu 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, u svijetu, široko prihvaćenom modelu sustava internih kontrola od pet komponenti:

- kontrolnog okruženja,
- procjene rizika,
- kontrolnih aktivnosti,
- informacija i komunikacija,
- monitoringa

Ministarstvo nije do sada poduzelo aktivnosti na izradi Pravilnika o internim kontrolama koji omogućava primjenu ovakvog modela internih kontrola. Najveća odgovornost za uspostavu sustava internih kontrola vezana je za rukovodstvo Ministarstva. Istovremeno, uvođenjem sustava internih kontrola zasnovanog na modelu od pet komponenti najviše će koristiti rukovodstvu, jer će takav sustav osigurati (u razumnoj mjeri) zaštitu poslovanja od eventualnih prevara, grešaka ili zloupotreba. Naša zapažanja u Ministarstvu u vezi ove problematike predstavimo po pojedinim komponentama sustava internih kontrola.

- **Kontrolno okruženje**

Kontrolno okruženje je osnov cjelokupnog sustava interne kontrole. Ono osigurava disciplinu i organizaciju kao i klimu koja utječe na opći kvalitet interne kontrole.

Ministarstvo pojedine elemente kontrolnog okruženja već posjeduje, npr. kodekse ponašanja, definirane sukobe interesa itd. Međutim, potrebna su daleko veća unapređenja kontrolnog okruženja koji čini osnovu bez koje ostale komponente internih kontrola ne mogu biti izgrađene. U Ministarstvu nije uobičajena praksa održavanje sastanaka (kolegija Ministarstva) putem kojih se preduzimaju odgovarajuće poslovne aktivnosti. Najvažniji 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 obvezu rukovodstva u vezi preuzimanja aktivnog interesa u planiranju, nadziranju i izvješćivanju o postignutim rezultatima i razvijanju prakse upravljanja ljudskim resursima (provjere znanja, obuka osoblja, unapređenja itd.)

Organizaciona struktura kao jedan od elemenata kontrolnog okruženja veoma je važna. Funkcionalna organizaciona struktura povećava učinkovitost uporabe resursa, eliminira dupliranje aktivnosti i definira odgovarajuće linije odgovornosti. Organizaciona struktura Ministarstva je usvojena, ali ona nije u cjelosti popunjena. Tako je od predviđenih 95

¹ Interne kontrole su jedinstven proces koji uvodi organizacija kao skup postupaka i mjera koje osiguravaju točnost i pravilnost evidentiranja finansijskih transakcija, njihovu punu usklađenost sa zakonima i ekonomično, učinkovito i efektivno trošenje javnog novca.



uposlenih popunjeno 75 radnih mjesta, što predstavlja 79% ostvarenja u odnosu na plan upošljavanja. Ne ulazeći u funkcionalnost organizacione strukture Ministarstva, mišljenja smo da postojeća organizaciona struktura nije dovoljno jasna kada su u pitanju precizne odgovornosti i granice ovlaštenja što podrazumijeva jasne uloge svakog uposlenog unutar organizacije. Uočili smo u pojedinim slučajevima da u Ministarstvu nedostaje adekvatna kontrola finansijskih transakcija, npr. kod nabavi, popisa, obračuna plaća, ograničenja troškova fiksnih i mobilnih telefona, putnih troškova, reprezentacije i sl.) što je posljedica nedovoljnog definiranja odgovornosti ili prenosa ovlaštenja za kontrolu. Ministarstvo je svojim internim pravilima formiralo i Povjerenstvo za interni nadzor i kontrolu koje nije izvršilo nijedan uvid u finansijsko poslovanje Ministarstva.

Preporuka

Preporučamo da rukovodstvo Ministarstva prenese pozitivan stav prema sustavu internih kontrola na cijelu organizaciju i da preduzme aktivnosti na izradi Pravilnika o internim kontrolama zasnovanih na modelu od pet komponenti.

- Procjena rizika

Procjena rizika s kojim se susreće Ministarstvo u ostvarivanju svojih ciljeva pruža osnovu za izradu pravih odgovora na utvrđene rizike.

Ministarstvo nije uspostavilo jasne i nepromijenjene ciljeve prema poslovnim procesima (aktivnostima) poslovanja, tako da nije bilo u mogućnosti utvrditi rizike poslovanja u odnosu na pojedine poslovne procese. Takođe, Ministarstvo nije bilo u mogućnosti vršiti vrednovanje rizika sa stanovišta značajnosti procjene pojave rizika i određivanje strategije za postupanje sa rizicima. Ovaj dio procjene rizika je ključni za poduzimanje protivmjera za sprečavanje rizika koji je sadržan u kontrolnim aktivnostima.

Preporuka

Ministarstvo treba da procijeni rizike poslovanja prema pojedinim poslovnim procesima (aktivnostima), izvrši vrednovanje rizika i odredi strategiju za postupanje sa rizicima. Ovo se prvenstveno odnosi na finansijski aspekt poslovanja. Naprimjer, procjena rizika se može utvrditi za određene aktivnosti finansijskog poslovanja kao što su: izrada proračuna, izvršenja proračuna, nabave, unos podataka u glavnu knjigu, finansijsko izvješćivanje, posebni programi, popis imovine, i sl.

Takođe, poslovni procesi i procjena rizika mogu se utvrditi i za aktivnosti vezano za opće nadležnosti Ministarstva (izbjeglice, projekti i programi, ljudska prava i sl.).

- Kontrolne aktivnosti

Kada su određeni rizici poslovanja u odnosu na poslovne procese (aktivnosti) Ministarstva, glavna strategija za ublažavanje rizika provodi se kroz kontrolne aktivnosti. Pod kontrolnim aktivnostima podrazumijevaju se: podjela dužnosti, davanje odobrenja i ovlaštenja, kontrola transakcija, kontrola pristupa resursima i evidenciji, usklađivanje, nadzor itd. Kontrolne aktivnosti propisane su u obliku procedura, pravila, uputa itd.

Revizija je u svojim ranijim izvješćima sugerirali da Ministarstvo donese određeni broj pravila, a pojedina pravila su bila propisana i od strane Ministarstva financija i trezora (pravila o potrošnji, stvaranju obveza, procedurama nabavi, procedurama unosa podataka u sustav za plaćanje itd). Ministarstvo je i pored otežavajuće činjenice da neki sustavni propisi nedostaju ili su nekonzistentni, donijelo određeni broj pravila i procedura u 2004. godini i tako stvorilo minimalne preduslove za funkcioniranje bilo kakvog sustava internih kontrola. Međutim, uočili smo da je ovako veliki broj pravila više napravljen radi formalnog zadovoljavanja eksternog okruženja (npr. Ministarstva financija i trezora, Ureda za reviziju itd.), ali ne i suštinske potrebe samog Ministarstva kojim bi se osigurale učinkovite poslovne operacije, pouzdano



izvješćivanje i usaglašenost poslovanja sa zakonima i pravilima. Pojedina pravila za troškove iz proračuna nisu u cjelosti poštovana (korištenje fiksnih i mobilnih telefona, sredstava za reprezentaciju, pojedinih naknada i sl.), ili često nisu primjenljiva u praksi zbog nepreciznog definiranja odgovornosti za kontrolu.

Mišljenja smo da pojedina pravila kojima se reguliraju ograničenja potrošnje (npr. reprezentacija, telefoni) ne bi trebala biti donesena od strane samog Ministarstva, već na nekom višem nivou (npr. Parlamentarna skupština), imajući u vidu da nije uobičajeno da odobrenja za trošenje javnog novca donose oni koji ta sredstva i koriste.

Preporuka

Ministarstvo treba da preispita postojeća pravila i donese nova u kojima treba obuhvatiti sve elemente kontrolnih aktivnosti. Pravila trebaju biti napravljena prema pojedinim poslovnim procesima (aktivnostima) u kojima su prethodno procijenjeni rizici poslovanja.

- Informacije i komunikacije

Uočili smo da Ministarstvo nije uspostavilo formalni sustav informacija i komunikacija koji uključuje računarsku tehnologiju i povremno okupljanje osoblja radi informiranja. Umjesto toga postoje pojedini oblici neformalnog informiranja i komuniciranja koji ne garantuje da će svi biti blagovremeno informisani. Ovdje naročito podrazumijevamo upoznavanje uposlenih sa pravilima kako bi oni jasno prepoznavali svoje uloge i odgovornosti u Ministarstvu.

Preporuka

Preporučamo Ministarstvu da uvede redovan način informiranja i komunikacije sa uposlenima, npr. putem kreiranja intraneta, redovnim sastancima sa svim osobljem, uvođenjem oglasne ploče i drugim oblicima komuniciranja.

- Monitoring

Monitoring podrazumijeva praćenje prethodnih komponenti sustava internih kontrola radi kontrole, izmjene (prilagođavanja) danim uslovima i stalnog unapređenja sustava. Nismo uočili da je izvršen monitoring postojećeg sustava internih kontrola koji je trenutno sadržan u pojedinim pravilima.

Preporuka

Potrebno je izvršiti odgovarajuće analize i izmjene sustava internih kontrola i prilagođavanje sustava internih kontrola prema «Vodiču za učinkovitu internu kontrolu u institucijama Bosne i Hercegovine» koje je izradilo Ministarstvo financija i trezora.



3.2. Financijska izvješća

Prema instrukcijama Ministarstva financija i trezora Ministarstvo je izmijenilo način izvješćivanja za 2005. godinu. Financijska izvješća sačinjena su prema Pravilniku o financijskom izvješćivanju institucija Bosne i Hercegovine koji je donesen od strane Ministarstva financija i trezora BiH, bez Financijskih izvješća na propisanim obrazcima za eksterne korisnike. Izvješća sadrže propisane priloge, i to: Pregled rashoda iz proračuna po ekonomskim kategorijama (Privitak 2.), Posebni podaci o plaćama i broju uposlenih (Privitak 4.), Pregled dinamike upošljavanja u 2005. godini (Privitak 4/1.), Pregled neizmirenih obveza (Privitak 6.), Pregled stalnih sredstava sa stanjem 31.12.2005. godine (Privitak 7.) i Pregled kapitalnih ulaganja po vrstama, projektima i opremi (Privitak 7/1.). Izvješća sadrže zabilješke uz financijska izvješća za 2005. godinu.

Iako ova izvješća u najvećoj mjeri zadovoljavaju formu izvješćivanja prema Međunarodnim standardima financijskog izvješćivanja, ona nisu u cjelosti kompletna. Ovo se ogleda u sljedećem:

- Propisane Informacija o sustavu internih kontrola realiziranih tijekom godine nisu izrađene;
- Korektivne radnje poduzete u cilju realiziranja preporuka revizije nisu sadržane u izvješćima (mada su izrađene po našem ranijem zahtjevu).

Ured za reviziju je konstatirao da je jedan od razloga nedovoljnog razumijevanja Pravilnika o financijskom izvješćivanju i to što Ministarstvo financija i trezora, koje je propisalo izmijenjeni način izvješćivanja, nije na vrijeme donijelo i objavilo potrebna uputstva, smjernice i instrukcije za sačinjavanje završnih financijskih izvješća, što je stvorilo nedoumicu u vezi načina izvješćivanja za eksterne korisnike izvješća. Osim navedenog, izmijenjeni način izvješćivanja nije u cjelosti pouzdan i zbog nedostataka koji su vezani za Ministarstvo financija i trezora, a što se odnosi na sljedeće: Pravilnik ne propisuje Bilancu stanja koja treba da predstavlja financijski položaj Ministarstva (Ministarstvo je sačinilo ovo izvješće po našem zahtjevu, Pravilnik o načinu izvješćivanja predstavljen je na veb stranici Ministarstva financija i trezora i nije zvanično objavljen, Odredbe Pravilnika o financijskom izvješćivanju nisu jasne kada je u pitanju izvješćivanje o izvršenju proračuna (Privitak br. 8), Prigodom predaje financijskih izvješća nije postojala kontrola u Ministarstvu financija i trezora, Nisu data precizna uputstva o izvješćivanju za Programe posebnih namjena (Ministarstvo je i pored toga sačinilo kompletna financijska izvješća o svakom programu). Sa druge strane, Ministarstvo nije ostvarilo odgovarajuću korespondenciju sa Ministarstvom financija i trezora u vezi razumijevanja problematike izvješćivanja.

Preporuka

Ministarstvo treba sve eventualne nejasnoće u vezi izrade financijskih izvješća razjasniti u suradnji sa Ministarstvom financija i trezora koje će se dodatno angažirati u vezi otklanjanja određenih nedostataka u izvješćivanju u cilju pouzdanih izvješća. Mišljenja smo da bi štampani obrazci i precizna uputstva za popunjavanje Financijskih izvješća mogli biti jedno od rješenja kojim bi se postiglo standardiziranje izvješćivanja.



3.3. Proračun

Projekcija proračuna za 2005. godinu izvršena je pod pretpostavkom potpune implementacije organizacione strukture koja nije ostvarena do kraja godine. Proračun za plaće i naknade projektovan je na bazi planiranih 95 uposlenih (16 više u odnosu na broj uposlenih 31.12.2004. godine). Ministarstvo je planiralo uposliti 16 uposlenih u martu 2005. godine, međutim upošljavanje nije bilo sukladno predviđenoj dinamici. Kao rezultat toga, dio planiranih sredstava preraspodjeljen je za druge namjene. Takođe, proračun Ministarstva nije povezan sa Programom rada Ministarstva, planiranim poslovnim aktivnostima i ciljevima poslovanja. Nacrt proračuna upućen Ministarstvu financija i trezora umanjen je od strane trezora i nije usaglašen prije njegovog konačnog usvajanja i objavljivanja.

Po tom osnovu revizija ne može konstatirati da je odobreni proračun Ministarstva realan sukladan planiranim aktivnostima. Kao posljedica toga, tijekom godine dolazilo je do usklađivanja potrošnje u odnosu na odobreni proračun putem preraspodjele sredstava. Ukupno su izvršene četiri preraspodjele sredstava proračuna koje su u principu imale za cilj smanjenje planiranih sredstava za plaće i naknade, a povećanje sredstva na ostalim tekućim izdacima Ministarstva. Posljednja preraspodjela sredstava izvršena je 17.02.2006. godine, kojim su usklađena prekoračenja na putnim troškovima.

Preporuka

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

3.4. Nabave

Ured za reviziju je uvažio činjenicu da je 2005. godina bila prva godina primjene novog Zakona o javnim nabavama, kao i činjenicu da je javni sektor tokom 2005. godine bio uskraćen za podršku institucija čije je formiranje bilo predviđeno tim zakonom. Međutim, ispunjavajući svoj mandat ipak ističemo obvezu poštivanja normi Zakona o javnim nabavama i u namjeri da doprinesemo boljem razumijevanju problematike nabavi, skrećemo pažnju na sljedeće nedostatke u procesima nabavi koje smo zabilježili tokom obavljanja prethodne i završne faze revizije:

- Povjerenstvo za nabave izvršilo je izbor dobavljača za snabdijevanje hranom i lijekovima Regionalne centre za imigrante koji se financiraju iz projekta UNHCR-a. Izbor dobavljača izvršen je konkurentskim postupkom iako godišnja isporuka hljeba po jednom Regionalnom centru iznosi 126.000 kg, vrijednosti cca 63.000 KM, a procijenjena vrijednost lijekova iznosi oko 120.000 KM. Ministarstvo je ovakav način obrazložilo potrošnjom preostalog, manjeg dijela sredstava do kraja godine.

**Preporuka**

Preporučamo da se u ovom slučaju primijeni javni poziv na tender i zaključni okvirni godišnji ugovor o nabavi bez obzira što donator vrši osiguranje sredstava na godišnjoj razini.

- Ministarstvo je objavilo javni poziv za prikupljanje ponuda za nabavu informatičke opreme za projekt «Jačanje lokalne administracije» koji je financiran od strane Švedska humanitarna organizacija «SIDA» (planirano 200.000 KM). Povjerenstvo nije izvršilo pravilnu evaluaciju primljenih ponuda kojom je za najpovoljnijeg ponuđača izabrana firma «Siemens» Sarajevo. Firma «Siemens» dostavila je odvojenu ponudu za instalaciju Programa «Windows XP» (oprema 183.483 KM i instalacija programa 22.558 KM) Povjerenstvo nije uvažilo postavku kojom je trebalo ujednačiti ponude tj. instalaciju programa «Windows XP izuzeti iz cijene ponuda koje su dostavile firme «Printex» Sarajevo (162.869 KM) i «Anex» Banja Luka (232.000 KM), koje su u cijenu ponude uključile instalaciju navedenog programa. Evaluacijom neujednačenih ponuda, firma «Siemens» dobila je isti broj bodova kao i firma «Printex», ali je procjenom kvaliteta opreme (mada je kvalitet opreme ocijenjen istim brojem bodova) firmi «Siemens» data prednost iako ocjena kvaliteta nije dokumentovana od strane meritorne institucije. Pored svega, Ministarstvo je naknadno zaključilo aneks ugovora sa firmom «Siemens» za instalaciju programa «Windows XP» na iznos od 18.348 KM. Ovakav postupak nabave uzrokovao je i žalbeni postupak firme «Printex» čije su žalbe odbijene od strane Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice i Ministarstva financija i trezora. Postupak nabave dobio je i suglasnost Pravobranilaštva Bosne i Hercegovine.

Uvažavajući stav i mišljenje Pravobranilaštva BiH, kao i obrazloženje Ministarstva da je u ovom slučaju prioritetan bio kvalitet opreme, mišljenja smo da bi konačna bodovna lista i poredak najpovoljnijih ponuđača bio potpuno drugačiji u slučaju da je Povjerenstvo za nabave prilikom evaluacije ponuda osiguralo adekvatno vrednovanje kvaliteta oprema i uvažila postavku kojom treba ujednačiti ponude tj. instalaciju programa «Windows XP» izuzeti iz cijene ponuda koje su dostavile firme «Printex» i «Anex» i da su prethodno kontaktirani dobavljači i od istih traženo dostavljanje cijena instalacije programa sa kojom su ušle u ponudu.

Preporuka

Preporučamo Ministarstvu da ubuduće osigura interne kontrole prilikom evaluacije ponuda koje vrše povjerenstva za nabave s obzirom da u krajnjem slučaju ovlaštene osobe Ministarstva imaju odgovornost za pravilnost nabavi koja proizilazi iz zaključenih ugovora o nabavama.



3.5. Programi posebne namjene

Ured za reviziju ponovo navodi nedostatke vezano za planiranje i realiziranje pojedinih sredstva namijenjenih Programima posebnih namjena. Ovo se prvenstveno odnosi na sljedeće programe: Odbor za Rome, Agencija za ravnopravnost polova, Projekt pomoći Ministarstvu (UNICEF), Vijeće za djecu, Ured za zastupanje u Strazburu, Sprečavanje nasilja nad djecom, Ostali projekti i drugo. Ističemo sljedeće:

- Revizija često nije u mogućnosti za većinu programa posebnih namjena odrediti kriterije formiranja programa i predloženi iznos potrebnih sredstava s obzirom da su aktivnosti pojedinih programa vezani za redovito poslovanje Ministarstva;
- Planirana struktura programa posebnih namjena nije urađena prije usvajanja proračuna. Pojedini predloženi programi nisu odobreni od strane Ministarstva financija i trezora (Program zaštite i ostvarivanja prava izbjeglica, Sektor za iseljništvo, Razvoj studije stambene politike i razvoja i sl.). Takođe, plan rashoda sačinjava se tek nakon odobrenja proračuna koji se u većini odobri u manjem iznosu od predloženog, a nedostaje i analiza donatorskih sredstava za pojedine programe;
- Realiziranje sredstava iz Programa posebnih namjena evidentira se u ISFU sustavu u jednom iznosu. Ovo onemogućava praćenje izvršenja proračuna u odnosu na pojedine kategorije rashoda, a što je posljedica neriješog sustava evidentiranja u Glavnoj knjizi od strane Ministarstva financija i trezora;
- Odgovornost za korištenje sredstva iz proračuna namijenjenih programima posebnih namjena načelno je prenesena na koordinateure programa, ali nije precizno definirana.

Preporuka

Preporučamo Ministarstvu donošenje odgovarajućih pravila u vezi planiranja i realiziranja Programa posebnih namjena, i to:

- *da se preispitaju razlozi formiranja svakog pojedinačnog programa u slučaju da aktivnosti iz programa predstavljaju nadležnost Ministarstva po zakonu,*
- *da se planirana struktura izdataka iz programa donosi u suglasnosti sa planom aktivnosti i predviđenim sredstvima iz donacija,*
- *da se propiše metodologija izvješćivanja o utrošenim sredstvima pojedinačnih programa i realiziranim aktivnostima,*
- *da se definiraju jasne obveze i odgovornosti koordinatora i ostalih lica koji učestvuju u realiziranju proračuna namijenjenog Programima posebnih namjena.*



4. Korespondencija sa klijentom

Ministarstvu je uručen nacrt Izvješća o reviziji za 2005. godinu na razmatranje i dostavljanje komentara na nalaze revizije.

U ostavljenom roku od 15 dana, Ministarstvo nije dostavilo svoje komentare na nalaze sadržane u Izvješću, tako da je ovo izvješće konačno.

5. Sažetak

Tijekom obavljanja svog mandata revizija je konstatala da Ministarstvo nije izradilo plan i program aktivnosti na uspostavljanju sustava internih kontrola koji podrazumijeva pregled trenutnog stanja interne kontrole, provođenje postupaka kojima će se izvršiti procjena rizika, predlaganje korektivnih aktivnosti za unapređenje interne kontrole, usvajanje detaljnog plana za implementiranje interne kontrole i Pravilnika o internim kontrolama, kao i praćenje učinkovitosti sustava interne kontrole.

Revizija je uočila neadekvatno planiranje sredstava koje je kao posljedicu imalo promjenu strukture proračuna i smanjenje proračuna za plaće i naknade, a povećanje planiranih izdataka za ostale tekuće rashode Ministarstva.

Takođe, konstatali smo i određena odstupanja u procedurama nabavi kojima nisu u cjelosti poštovane odredbe Zakona o javnim nabavama.

ZAMJENIK GLAVNOG
REVIZORA

mr. Dragan Kulina

GLAVNI REVIZOR

Milenko Šego