



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](mailto:saibih@bih.net.ba)

---

Broj :

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

Sarajevo, svibanj 2007. 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	5
3.1.	Sustav internih kontrola	5
3.2.	Proračun	7
3.3.	Nabave	8
4.	Korespondencija sa klijentom	9
4.	Sažetak	9

PRIVITAK

- Tablica izvršenja proračuna za razdoblje 01.01.2006. do 31.12.2006. godine,
- Komentari klijenta na nacrt Izvješća o reviziji za 2006. godinu.
- Odgovor na primjedbe klijenta na nacrt Izvješća 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 izvješća za 2006. godinu u **Ministarstvu za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine** (u daljnjem tekstu : **Ministarstvo**).
- 1.2. Rukovodstvo Ministarstva odgovorno je za finansijska izvješća, za postupanje sukladno zakonima i propisima i uspostavljanje učinkovitog sustava internih kontrola. Naša odgovornost je da izrazimo mišljenje na temelju 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 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 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.

**Prema našem mišljenju, Finansijska izvješća Ministarstva za 2006. godinu prikazuju realno i istinito finansijsko stanje na dan 31. prosinac 2006. 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 3.3.);
- Sustav internih kontrola u dijelu internog nadzora nad poslovnim procesima planiranja i izvršenja proračuna Ministarstva nije dovoljno pouzdan (točke 3.2.);
- Preporuke revizije po osnovu naših ranijih izvješća nisu u cjelosti realizirane tijekom 2006. godine (točka 2.);



## I. REVIZIJSKO IZVJEŠĆE

### 1. Uvod

Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine (U daljnjem tekstu: Ministarstvo) u okviru svojih ovlaštenja radi suglasno Zakonu o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine i Zakonu o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine. Ministarstvo je konstituirano 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;
- Promoviranje 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 euroatlanske integracije, a posebno u vezi sa primjenom Europske 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 osoba 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 osoba u BiH, projekata rekonstrukcije, i osiguranje drugih uslova za održiv povratak;
- Koordinacija, 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 2005. godinu o čemu je sastavljeno Izvješće 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 izvješćima i rukovodstvu je sugerirano da te nepravilnosti razmotri i poduzme određene aktivnosti s ciljem njihovog otklanjanja.

Ministarstvo nije sukladno odredbama članka 16. stavak 3. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine dostavilo odgovor o poduzetim aktivnostima radi prevazilaženja slabosti i nepravilnosti koje su identificirane u našim izvješćima.

Osvrtom na preporuke revizije date u revizijskom izvješću 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 realizirane i nerealizirane preporuke:

### Realizirane preporuke:

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

### Preporuke koje nisu realizirane:

- Ministarstvo nije poduzelo aktivnosti na uspostavi sustava internih kontrola zasnovanog na modelu od pet komponenti sukladno instrukcijama Ministarstva financija i trezora;
- Ostvarene nabave u Ministarstvu nisu i tijekom 2006. godini ostvarene u cjelosti prema pravilima koja su propisana Zakonom o javnim nabavama;
- Ministarstvo nema definirane jasne procedure kada su u pitanju prekoračenja rashoda vezano za troškove službenih mobilnih telefona i troškova interne reprezentacije.

## 3. Nalazi i preporuke

### 3.1. Sustav internih kontrola <sup>1</sup>

Revizija je izvršila ispitivanje sustava internih kontrola, administrativnih i računovodstvenih procedura i kvaliteta financijskog upravljanja u Ministarstvu. Cilj ovih ispitivanja je bio da se uvjerimo u kojoj mjeri su pouzdani podaci na kojima se baziraju financijska izvješća i je li financijsko 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 svezi izrade Pravilnika o internim kontrolama. Vodič je usvojen u okviru Akcionog plana od strane Vijeća ministara i baziran je na široko prihvaćenom modelu sustavu internih kontrola od pet komponenti:

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

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



Ured za reviziju je u svom Izvešću o reviziji za 2005. godinu detaljno obrazložio ovakav sustav internih kontrola i dao određene preporuke za početnu fazu primjene ovog modela i izradu Pravilnika o internim kontrolama. Ministarstvo nije do sada poduzelo aktivnosti na implementiranju ovog modela, niti je odgovorilo na naše preporuke u svezi sustava 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 uspostavu sustava internih kontrola vezana je za više rukovodstvo Ministarstva koje treba da osigura 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 sustava odnosi se na postojanje povoljnog kontrolnog okruženja bez kojeg ostale komponente sustava ne mogu biti izgrađene.**

Dio kontrolnog okruženja koji nedostaje u Ministarstvu je poduzimanje 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 svezi preuzimanja aktivnog interesa u planiranju, nadziranju i izvješćivanju o postignutim rezultatima.

Sustav izvješćivanja u Ministarstvu o postignutim rezultatima nije adekvatan. Naime, Program rada nije povezan sa Financijskim planom, niti je Izvešće o radu povezano sa Financijskim izvješćem, tako da nisu pruženi konkretni komparativni pokazatelji o planiranim i realiziranim ciljevima poslovanja i utrošenim sredstvima za njihovo realiziranje.

Organizaciona struktura kao jedan od elemenata kontrolnog okruženja veoma je važna. Funkcionalna organizaciona struktura povećava učinkovitost uporabe resursa, eliminira dupliranje obveza i definira odgovarajuće linije odgovornosti. Organizaciona struktura Ministarstva nije konačna zbog stalnog planiranja dodatnih aktivnosti. Takođe, Ministarstvo nije implementiralo organizacionu šemu u cjelini, što može utjecati na učinkovitost izvršenja svih ciljeva i zadataka Ministarstva. Naša namjera nije da sugeriramo upošljavanje nedostajućeg kadra, već da se u okviru postojećeg izvrši jasno definiranje svih obveza i odgovornosti, kao i prenos ovlaštenja. Mišljenja smo da organizaciona struktura nije dovoljno jasna kada je u pitanju raspodjela odgovornosti i ovlaštenja u smislu definiranja jasne uloge svakog uposlenog unutar organizacije.

Kao posljedica toga, uočili smo u mnogo slučajeva da u Ministarstvu nedostaje adekvatna kontrola procedura nabavi po Zakonu o javnim nabavama, kontrola ograničenja rashoda vezano za troškove mobilnih telefona i troškove interne reprezentacije, određivanje kriterija angažiranja osoba po ugovorima za obavljanje privremenih poslova i njihovih primanja, jasne procedure projekcije proračuna i programa posebnih namjena, kontrola potrošnje goriva prema pređenim kilometrima i kontrola zaduženja svakog službenog vozila s ciljem evidentiranja svih opravki, servisa, itd.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Revizija je o nepravilnostima koje nisu značajne i koje ne utječu na izražavanje našeg mišljenja uputila pismo (memorandum) rukovoditelju Sektora za kadrovske, opće i financijsko - materijalne poslove.



Ministarstvo je i pored otežavajuće činjenice da neki sustavni propisi nedostaju ili su nekonzistentni, donijelo veliki broj pravila i procedura 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 usuglašenost poslovanja sa zakonima i propisima. Takođe, mnoga interna pravila o reguliranju 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**

*Preporučamo da rukovodstvo Ministarstva prenese pozitivan stav prema sustavu internih kontrola na cijelu organizaciju i da poduzme aktivnosti na izradi Pravilnika o internim kontrolama zasnovanih na modelu od pet komponenti. Pri tome je potrebno precizno definirati obveze i odgovornosti svakog uposlenog i upoznati cjelokupno osoblje sa njihovim ulogama i zadacima u Ministarstvu.* 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. Kancelariji za reviziju nisu pruženi novi dokazi i činjenice koji bi uticali na eventualne korekcije u tekstu izvještaja i Memorandumu o izvršenoj reviziji, što je obrazloženo u našem odgovoru na izjašnjenje Ministarstva na Nacrt izvještaja o reviziji. Po tom osnovu ovaj izvještaj predstavlja konačan izvještaj dostavljen klijentu bez korekcija u odnosu na nacrt Izvještaja o reviziji.

### **3.2. Proračun**

Projekcija proračuna za 2006. godinu nije urađena u korelaciji sa planiranim poslovnim aktivnostima i definiranim ciljevima poslovanja. Ovo je posljedica nedovoljnog angažiranja više rukovodne strukture u poslove pripreme proračuna koje u pravilu radi odjel za financije.

Projekcija proračuna za 2006. godinu izvršena je pod pretpostavkom potpune implementacije organizacione strukture koja nije ostvarena do konca godine. Proračun za plaće i naknade projektovan je na bazi pune implementacije broja uposlenih i prijedlogom proračuna u iznosu 6.146.919 KM. Nakon usuglašavanja sa Ministarstvom financija i trezora odobreni proračun iznosio je 4.970.000 KM, a Ministarstvo nije poslalo korigovani pregled planiranih rashoda za 2006. godinu. Upošljavanje nije bilo sukladno predviđenoj dinamici (uposlenost na koncu godine iznosila je 84 uposlena), što je omogućilo postojanje neiskorištenih sredstava koja su preraspodjelom usmjerena u druge namjene.

Po tom osnovu revizija ne može konstatirati da je odobreni proračun Ministarstva realan i sukladan planiranim aktivnostima. Kao posljedica toga, tijekom godine dolazilo je do usklađivanja potrošnje u odnosu na odobreni proračun putem preraspodjele sredstava. Ukupno su izvršene tri preraspodjele sredstava proračuna, od kojih su dvije izvršene u 2007. godini, koje su u principu imale za cilj smanjenje planiranih sredstava za plaće i naknade, a povećanje sredstava na ostalim tekućim izdacima Ministarstva. Međutim,



Ministarstvo je neplanski umanjilo sredstva na plaće, 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 plaće, a smanjene naknade za 15.000 KM i na taj način izvršeno pokriće prethodno prekoračenog proračuna za plaće.

#### **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 višak neutrošenih sredstava 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.*

### **3.3. Nabave**

Ured za reviziju konstatirao je u svom izvješću za 2005. godinu da ostvarene nabave u Ministarstvu nisu u cjelosti bile izvršene prema pravilima koja su propisana Zakonom o javnim nabavama. Utvrdili smo slabosti vezano za procedure nabavi u Ministarstvu i tijekom 2006. godine koje se odnose na sljedeće:

- Postupak nabave motornog vozila putem konkurentskog zahtjeva nije bio obavljen sukladno procedurama Zakona o javnim nabavama. Zakonom je regulirano da je u konkurentskom postupku potrebno osigurati najmanje tri tehnički prihvatljive ponude kako bi se mogao provesti postupak izbora najpovoljnijeg ponuđača. U konkretnom slučaju, primljene su tri ponude za nabavu, međutim, Povjerenstvo za javne nabave odbacilo je dvije ponude koje nisu ispunjavale uvjete zahtjeva i izabrala jednu preostalu ponudu. Ministarstvo je bilo obvezno u ovom slučaju postupak izbora poništiti ili isti ponoviti;
- Procedure nabavi 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 financiraju iz donacija nisu bile u cjelosti transparentne. Ovo se ogleda u sljedećem: Odluka o pokretanju postupka nabavi nije donesena prigodom druge procedure, ugovor sa izabranim dobavljačem nije bio zaključen i nije bila poštovana procedura dobivanja suglasnosti na ugovor od Pravobraniteljstva BiH (prigodom druge procedure dobivena je suglasnost Pravobraniteljstva, ali na ugovor koji je zaključen nakon izvršene usluge), obavjest o dodjeli ugovara nije poslata, a prigodom druge procedure obavjest je poslata prije donošenja odluke o prihvatanju prijedloga komisije.

#### **Preporuka**

Revizija je i ranije konstatirala određene nepravilnosti u procedurama nabavi koje se obavljaju u Ministarstvu. Preporučamo da se pojača nadzor nad radom Povjerenstva za javne nabave i da se uvede naknadna provjera postupaka povjerenstva od strane ovlaštenih osoba ili drugog povjerenstva.



#### 4. Korespondencija sa klijentom

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

Ministarstvo je dostavilo primjedbe na nacrt Izvješća o reviziji i Memorandum o izvršenoj reviziji za 2006. godinu koji je upućem pomoćniku ministra za kadrovske, opće 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 uredskog materijala i usluge interneta. Na nacrt Izvješća o reviziji primjedbe nisu uvažene, osim što je prihvaćena odluka o pokretanju postupka nabavi za provedeni konkurentski postupak kod izbora hotela za održavanje seminara u Sarajevu u okviru projekta «Jačanje lokalne administracije» tako da ovo izvješće predstavlja konačno izvješće dostavljeno klijentu bez korekcija u odnosu na nacrt Izvješća o reviziji.

#### 5. Sažetak

Tijekom obavljanja svog mandata revizija je konstatirala da Ministarstvo nije postupilo po većini preporuka iz prethodnog izvješća o reviziji. Takođe, Ministarstvo nije poduzelo aktivnosti na uspostavi sustava internih kontrola zasnovanih na modelu od pet komponenti, što kao posljedica i dalje ima utjecaja na planiranje i izvršenje proračuna Ministarstva.

Konstatirali smo i da sustav internih kontrola nije u cjelosti funkcionirao i da nedostaje adekvatna kontrola procedura nabavi po Zakonu o javnim nabavama, kontrola ograničenja rashoda vezano za troškove mobilnih telefona i troškove interne reprezentacije, određivanje kriterija angažiranih osoba po ugovoru za obavljanje privremenih poslova, jasne procedure projekcije proračuna i programa posebnih namjena, kontrola potrošnje goriva prema pređenim kilometrima i kontrola zaduženja svakog službenog vozila s ciljem evidentiranja svih opravki, servisa, zamjene guma itd.

**ZAMJENIK GENERALNOG  
REVIZORA**

*mr. Dragan Kulina*

**GENERALNI REVIZOR**

*Milenko Šego*