



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 PRAVDE 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	4
3.	Nalazi i preporuke	6
3.1.	Sustav internih kontrola	6
3.2.	Financijska izvješća	8
3.3.	Proračun	8
3.4.	Programi posebnih namjena	9
3.4.1.	Povjerenstvo za polaganje stručnog upravnog ispita	9
3.4.2.	Troškovi priključenja Državnog zatvora na infrastrukturu	10
3.5.	Informacioni sustav	12
4.	Korespondencija sa klijentom	13
5.	Sažetak	13
PRIVITAK;		
-	Tablica izvršenja proračuna za razdoblje 01.01.2006. do 31.12.2006. godine,	
-	Komentari 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 Financijskih izvješća za 2006. godinu u **Ministarstvu pravde Bosne i Hercegovine** (u daljem tekstu : **Ministarstvo**).
- 1.2. Rukovodstvo Ministarstva odgovorno je za financijska izvješća, za postupanje sukladno zakonima i propisima i uspostavljanje učinkovitog 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 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 financijska 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 financijskim izvješćima, ocjenu računovodstvenih načela prigodom sastavljanja financijskih izvješća, ocjenu značajnih procjena izvršenih od strane rukovodstva prigodom sastavljanja financijskih 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, Financijska izvješća Ministarstva pravde za 2006. godinu prikazuju realno i istinito financijsko stanje Ministarstva na dan 31. prosinac 2006. godine, osim za efekte koji na financijska izvješća imaju sljedeće stavke:**

- Preporuke revizije po osnovu naših ranijih izvješća nisu u cjelosti realizirane tijekom 2006. godine (točka 2.);
- Isplate naknada za rad u povjerenstvima za polaganje stručnog upravnog ispita nisu bile sukladne Odluci Vijeća ministara o kriterijima za određivanje novčane naknade (točka 3.4.1);
- Financijsko upravljanje sredstvima iz proračuna namijenjenih za troškove uređenja zemljišta i priključenja Državnog zatvora na infrastrukturu nije bilo u cjelosti osigurano (točka 3.4.2.);
- Proračun Ministarstva nije urađen kvalitetno sa realno utvrđenim resursima potrebnim za izvršenje jasno definiranih ciljeva i zadataka poslovanja (točka 3.3.).

Sarajevo, 10.05.2007. godine



## I. REVIZIJSKO IZVJEŠĆE

### 1. Uvod

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:

- administrativne funkcije vezano za pravosudne organe na državnom nivou;
- međunarodnu i međuentitetsku pravosudnu suradnju (međusobna pravna pomoć i kontakti sa međunarodnim tribunalom);
- izradu odgovarajućih zakona i propisa za uređenje pitanja iz točke 1. i 2.;
- osiguravanje da zakonodavstvo BiH i njegovo sprovođenje na svim razinama bude sukladno obvezama BiH koje proizilaze iz međunarodnih sporazuma;
- suradnja sa Ministarstvom vanjskih poslova i entitetima na izradi međunarodnih bilateralnih i multilaterarnih sporazuma;
- davanje smjernica i praćenje pravnog obrazovanja kako bi se osigurala međuentitetska harmonizacija u ovoj oblasti i postupanje sukladno najboljim standardima;
- opće djelovanje kao centralno koordinirajući organ za osiguranje usklađenosti zakonodavstva i standarda pravosudnog sustava među entitetima, bilo osiguranjem uslova za raspravu ili koordiniranjem inicijativa;
- ekstradiciju;
- poslove upravne inspekcije nad izvršavanjem zakona koji se odnose na državne službenike i uposlene organa uprave, upravni postupak i posebne upravne postupke i uredsko poslovanje u organima uprave;
- pitanja udruženja građana, vođenje registra udruženja građana i nevladinih organizacija koje djeluju u BiH;
- druge poslove i zadatke koji nisu u nadležnosti drugih ministarstava BiH, a srodni su poslovima iz nadležnosti ovog 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. Revizijom su utvrđene određene slabosti i nepravilnosti u poslovanju Ministarstva opisane u izvješću i rukovodstvu je sugerirano da te nepravilnosti razmotri i poduzme određene aktivnosti u cilju njihovog otklanjanja.

Ministarstvo je sukladno odredbama članka 16. stav 3. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine dostavilo sa zakašnjenjem odgovor o poduzetim aktivnostima radi prevazilaženja slabosti i nepravilnosti koje su identificirane u revizijskom izvješću za 2005. godinu.

Osvrtom na preporuke revizije date u revizijskom izvješću i preporukama prethodne revizije, kao i uvidom u realizirane aktivnosti koje su navedene u odgovoru o poduzetim aktivnostima radi prevazilaženja nepravilnosti koje su identificirane u našim izvješćima, utvrdili smo da je Ministarstvo djelimično otklonilo slabosti i nepravilnosti kako slijedi:

**Realizirane preporuke:**

- Donesena je nova odluka o visini troškova mobilnih telefona kojom je preciznije utvrđeno pravo na korištenje službenih mobilnih telefona kao i način kontrole nastalih troškova;
- Ministarstvo je u prosincu 2005. godine izmijenilo odluku o reprezentaciji i poklonima kojom je utvrđena obveza obrazloženja povoda za nastale troškove reprezentacije i kontrole ovih sredstava;
- Ministarstvo je u poslovnim knjigama obuhvatilo donacije «USAID»-a koje se odnose na računarsku opremu (vrijednost donacije 94.914 KM);
- Evidentiranje taksi po raznim osnovama vrši se u sektorima koji naplaćuju prihode od taksi i stvoreni su uslovi za njihovo usaglašavanje sa evidencijama u Trezoru i izvješćivanje o usaglašenim i neusaglašenim stavkama javnih prihoda;
- Ministarstvo je preispitalo klauzule ugovora za troškove ishrane u Pritvorskoj jedinici (smanjeni troškovi prevoza sa 5 KM na 3 KM) i osiguralo odgovarajuće kontrole uparivanja dnevnog pregleda isporučenih obroka sa narudžbom i usaglašavanje sa mjesečnom fakturom i otpremnicom;
- Izvršen je obračun pripadajućih poreza i doprinosa za članove povjerenstava koji su rezidenti Republike Srpske sukladno poreskim propisima entiteta;
- Popis osnovnih sredstava urađen je ove godine po grupama stalnih sredstava sukladno pravilima koja reguliraju popis imovine.

**Preporuke koje su u tijeku:**

- Isplate po osnovu stimulacija uposlenih manje su u odnosu na 2005. godinu i argumentovano su obrazložene, međutim Ministarstvo i dalje nije usvojilo određena interna pravila kojima će se precizirati u kojim uvjetima, za koje poslove i kolika stimulacija može biti isplaćena;
- Ministarstvo je izvršilo preispitivanje isplata naknada članovima povjerenstva za javne nabave i zauzelo stav da poslovi nabavi ne spadaju u redovan rad članova povjerenstva. U tom smislu izvršena je izmjena rješenja o naknadama članovima povjerenstva kojima je visina utvrđena prema broju provedenih tenderskih procedura, umjesto fiksnih mjesečnih naknada. Mišljenja smo da se ove isplate mogu i dalje racionalizirati uzimajući u obzir da poslove nabavi obavlja osoba koja je stalno uposlena u Ministarstvu;

**Preporuke koje nisu realizirane:**

- Ministarstvo nije poduzelo aktivnosti na uspostavljanju sustava internih kontrola zasnovanog na modelu od pet komponenti sukladno instrukcijama Ministarstva financija i trezora;
- Ministarstvo nije riješilo problem neujednačenih izdataka za troškove pritvorenika Suda BiH, koje se plaćaju 34 KM po danu pritvorenika Ministarstvu pravde Republike Srpske, a 40 KM po danu pritvorenika Ministarstvu pravde Federacije BiH. Mišljenja smo da treba omogućiti jednak tretman ovih obveza u slučaju istih uvjeta i jednakih kalkulativnih troškova pritvorenika u svim ustanovama.



### 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 učinkovito 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 sustava internih kontrola od pet komponenti:

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

Ured za reviziju je u svom Izješću o reviziji za 2005. godinu detaljno obrazložila ovakav sustav internih kontrola i dala određene preporuke za početnu fazu primjene ovog modela i izradu Pravilnika o internim kontrolama. Ministarstvo nije do sada poduzelo aktivnosti na implementaciji ovog modela i ističe da je ovakav sustav internih kontrola prilično nejasan za konkretnu primjenu i da je Ministarstvo financija i trezora trebalo sačiniti nacrt Pravilnika za uspostavu i održavanje sustava interne kontrole. Međutim, naše je stanovište da je najveća odgovornost za uspostavljanje sustava internih kontrola vezana za rukovodstvo Ministarstva, jer takav sustav osigurava (u razumnoj mjeri) zaštitu poslovanja 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 vezi preuzimanja aktivnog interesa u planiranju, nadziranju i izvješćivanju o postignutim rezultatima. Mišljenja smo da sustav izvješćivanja o postignutim rezultatima nije adekvatan. Naime, Program rada nije povezan sa Financijskim planom, niti je Izvješće o radu povezano sa Financijskim izvješćem, tako da nisu pruženi konkretni komparativni pokazatelji o planiranim i realiziranim ciljevima poslovanja i utrošenim sredstvima za njihovu realizaciju.

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

---

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



Ministarstva nije konačna zbog planiranja uvijek dodatnih aktivnosti. Takođe, Ministarstvo nije organizaciono popunjeno u cjelosti, što može utjecati na učinkovitost izvršenja svih ciljeva i zadataka Ministarstva. Naša namjera nije da sugeriramo upošnjavanje nedostajućeg kadra, već da se u okviru postojećeg izvrši jasno definiranje svih obveza i odgovornosti, kao i prenos ovlaštenja.

Ne ulazeći u funkcionalnost organizacione strukture Ministarstva, mišljenja smo da 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 mnogo slučajeva da u Ministarstvu nedostaje adekvatna kontrola finansijskih transakcija kada je u pitanju unos podataka u ISFU sustav za plaćanje, kontrola potrošnje goriva prema pređenim kilometrima, kontrola zaduženja svakog službenog vozila kojima raspolaže Ministarstvo u cilju evidentiranja svih opravki, servisa, itd., kontrola obračuna putnih naloga, učinkovita kontrola uplata i isplata iz blagajne itd. Sve navedeno posljedica je nedovoljno definiranih obveza i odgovornosti u Ministarstvu.<sup>2</sup>

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 osigurala učinkovite poslovne operacije, pouzdano izvješćivanje i usaglašenost poslovanja sa zakonima i pravilima. 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, tako da i dalje ostaje neriješen problem jedinstvenih standarda potrošnje na razini Vijeća ministara.

#### 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. Takođe, potrebno je precizno definirati obveze i odgovornosti svakog uposlenog i upoznati cjelokupno osoblje sa njihovim ulogama i zadacima u Ministarstvu.*

---

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



### 3.2. Financijska izvješća

Financijska izvješća Ministarstva za 2006. godinu sačinjeni su sukladno izmjenama i dopunama Pravilnika o financijskom izvješćivanju institucija Bosne i Hercegovine koji je donesen od strane Ministarstva financija i trezora BiH. Izvješća sadrže propisane priloge, i to: Bilanca stanja na dan 31.12.2006. godine, Pregled rashoda proračuna po ekonomskim kategorijama (Privitak 2.), Posebni podaci o plaćama i broju uposlenih (Privitak 4.), Pregled dinamike upošljavanja (Privitak 4/1.), Pregled stalnih sredstava u obliku stvari i prava sa stanjem 31.12.2006. godine (Privitak 6.) i Pregled kapitalnih ulaganja po vrstama, projektima i opremi (Privitak 6/1.). Izvješća sadrže zabilješke uz financijska izvješća za 2006. godinu.

Iako ovo izvješća u najvećoj mjeri zadovoljavaju formu izvješćivanja prema Pravilniku o financijskom izvješćivanju institucija BiH, oni nisu u cjelosti kompletni i pouzdani. Ovo se ogleda u sljedećem:

- Pisane informacije uz financijska izvješća ne sadrže šira i detaljnija obrazloženja, odnosno analize odstupanja od plana izvršenja proračuna, analize troškova uposlenih, analize stalnih sredstava itd;
- Propisane informacije o sustavu internih kontrola realiziranih tijekom godine kao i korektivne radnje poduzete u cilju realizacije preporuka revizije nisu sadržane u financijskim izvješćima (mada su izrađene po našem ranijem zahtjevu);

#### Preporuka

*Preporučamo da Ministarstvo poduzme mjere kojima će pojačati kontrolu izrade financijskih izvješća sukladno Pravilniku o financijskom izvješćivanju kako bi financijska izvješća bila pouzdana za izvješćivanje eksternih korisnika i izradu konsolidovanih izvješća na razini ukupnog proračuna institucija BiH.*

### 3.3. Proračun

Prilikom izrade nacrtu proračuna Ministarstvo je izradilo projekciju proračuna pod pretpostavkom implementacije broja uposlenih od 195 radna mjesta. Ministarstvo nije ostvarilo predviđenu dinamiku upošljavanja, tako da je zaposlenost na koncu 2006. godine iznosila 173 uposlena. Ministarstvo u momentu izrade projekcije proračuna nije znalo za potrebu formiranja dodatnih poslova koji se odnose na troškove izgradnje Državnog zatvora BiH, tako da procjena ovih troškova nije bila u suglasnosti sa planiranim aktivnostima na izgradnji zatvora u 2006. godini.

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 odsjek za financije. Takođe, odobreni proračun za 2006. godinu u iznosu od 8.000.000 KM rezultat je dogovorene granice rashoda sa Ministarstvom financija i trezora u odnosu na više predloženi nacrt proračuna od strane Ministarstva, a ne vezanih ciljeva poslovanja, planiranih donacija, dinamike upošljavanja itd.



Takođe, sredstva za određene namjene na analitičkim pozicijama nisu bila realno planirana jer je došlo do prekoračenja unutar analitičkih stavki proračuna u odnosu na plan (npr. usluge prevođenja, ugovori o djelu, privremeni i povremeni poslovi), dok su na drugim stavkama stvorene određene pričuve. Sve navedeno upućuje na nedovoljno poznavanje ulaznih parametara prigodom planiranja nacrta proračuna, što je rezultiralo nerealom projekcijom proračuna i omogućilo usklađivanje potrošnje u odnosu na proračun putem preraspodjele sredstava. Tijekom godine izvršene su tri preraspodjele sredstava proračuna koje su imale za cilj smanjenje sredstava za plaće i naknade, a povećanje ostalih rashoda, kao i promjenu proračuna za programe posebnih namjena. Posljednje dvije preraspodjele izvršene su isti dan koncem godine (27.12.2006.) kojom je usklađena potrošnja sa odobrenim proračunom.

**Preporuka**

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

### 3.4. Programi posebne namjene

#### 3.4.1. Povjerenstvo za polaganje stručnog upravnog ispita

Ministarstvo je u okviru Programa posebnih namjena u 2006. godini za troškove neto naknada za rad u Povjerenstvima za polaganje stručnog upravnog ispita utrošilo 94.331 KM.

Ukupan iznos mjesečnih naknada koje su predsjednik i članovi povjerenstva primili za rad u povjerenstvima za polaganje stručnog upravnog premašio je iznos od 50% njihovih plata, što nije sukladno Odluci Vijeća ministara o kriterijima za određivanje novčane naknade za rad članova povjerenstva i drugih tijela iz nadležnosti Vijeća ministara i ministarstava BiH («Službeni glasnik BiH», broj: 27/02).

**Preporuka**

*Preporučamo da se Ministarstvo pridržava odluke koja je donesena od strane Vijeća ministara, te da u slučaju prekoračenja iznosa koji je veći od 50% plate pojedinog člana povjerenstva obustavi isplate koje prekoračuju dozvoljeni limit. Takođe, predlažemo da Ministarstvo ove troškove planira u tekuće izdatke, a ne programe posebnih namjena.*



### 3.4.2. Troškovi priključenja Državnog zatvora na infrastrukturu

Ministarstvo je iniciralo Projekt izgradnje Državnog zatvora (u daljem tekstu: zatvor), kako bi se osigurala neophodna kazneno-popravna infrastruktura na nivou Bosne i Hercegovine. Aktivnosti su otpočele u 2005. godini na podlozi izvješća o potrebi izgradnje ovakve ustanove. U projekt je uključen i Ured registrara Suda BiH koji vodi određene aktivnosti u vezi izgradnje zatvora i pruža stručnu i finansijsku pomoć na izradi projektne dokumentacije.

Ministarstvo je u 2005. i 2006. godine pokrenulo aktivnosti prenosa zemljišta bez naknade na Bosnu i Hercegovinu - Ministarstvo pravde, radi privođenja zemljišta krajnjoj namjeni, što je i urađeno koncem 2006. godine.

Ministarstvo je poslove uređenja građevinskog zemljišta i priključenja zatvora na infrastrukturu povjerilo Općini Istočna Ilidža suglasno Zakonu o građevinskom zemljištu («Službeni glasnik Republike Srpske», broj: 86/03).

Općina Istočna Ilidža izdala je Ministarstvu 27.09.2006. godine Rješenje o urbanističkoj saglasnosti za izgradnju kompleksa zatvora na lokalitetu «Naklo» Vojkovići, Općina Istočna Ilidža i izvršila obračun troškova pogodnosti korištenja zemljišta (rente) u iznosu 249.760 KM i troškova uređenja gradskog građevinskog zemljišta u iznosu 950.500 KM (procjene su izvršene od strane nadležnih komunalnih preduzeća po projektima, a uvid u pojedinačne projekte izvršio je Ured registrara), tako da vrijednost ulaganja iznosi 1.200.260 KM (ukupna vrijednost ulaganja sa troškovima izrade plana parcelacije iznosi 1.223.821 KM).

Ministarstvu je u okviru Programa posebnih namjena u 2006. godini za troškove priključenja zatvora na infrastrukturu odobreno ukupno 1.300.000 KM (višak odobrenih sredstava u iznosu 76.179 KM nije utrošen). Struktura odobrenih sredstava je sljedeća:

- 500.000 KM odobreno iz proračuna za ove namjene, i
- 800.000 KM izdvojeno iz pričuva proračuna za financiranje troškova pripremnih radova i infrastrukture za izgradnju zatvora (131. sjednica Vijeća ministara, Odluka br. 215 od 18.10.2006. godine).

Na istoj sjednici Vijeće ministara, a prema zapisniku sa sjednice, data je saglasnost ministru pravde Slobodanu Kovaču da potpiše ugovor sa Općinom Istočna Ilidža i koordinira druge aktivnosti vezane za izgradnju zatvora.

Ministarstvo je 06.11.2006. godine zaključilo ugovor sa Općinom Istočna Ilidža, a predmet ugovora je plaćanje naknade za pogodnosti korištenja zemljišta (rente) u iznosu 249.760 KM i naknade za uređenje gradskog građevinskog zemljišta u iznosu 950.500 KM. Općina Istočna Ilidža se obvezala da će naplaćena sredstva od uređenja gradskog građevinskog zemljišta utrošiti na opremanje lokaliteta za izgradnju zatvora neophodnom infrastrukturom, a sve na osnovu urbanističkog plana, plana parcelacije i procjene komunalnih organizacija i nadležnih opštinskih organa po obračunu. Predviđena je i dopuna ovog ugovora zaključivanjem posebnog aneksa koji će predvidjeti uvjete, način i rokove izvođenja radova. Ministarstvo je nacrt ugovora uputilo Pravobraniteljstvu BiH i dobilo mišljenje da se ugovor može zaključiti, da je isti pravno valjan i proizvodi pravno dejstvo, te da je sačinjen sukladno Zakonu o građevinskom zemljištu, Odluci o utvrđivanju visine rente i Zakonu o obligacionim odnosima.



Plaćanje je izvršeno u dvije rate suglasno klauzulama ugovora (prva rata u iznosu 500.000 KM dospijevala je 10.11.2006. godine, a druga rata u iznosu 700.260 KM dospijevala je 28.11.2006. godine).

Plaćanje je izvršeno u cjelosti, iako se kao datum početka izvođenja radova predviđa 01. travanj 2007. godine. Ovakav način plaćanja posljedica je odluke Vijeća ministara kojom su odobrena dodatna sredstva za ove namjene iz pričuva proračuna, iako radovi na uređenju zemljišta nisu započeti u 2006. godini. Takođe, zbog proračunskog sustava koji ne dozvoljava prenos neutrošenih sredstava u narednu godinu (osim kao odobreni višak prihoda tek u svibnju 2007. godine), Ministarstvo financija i trezora izvršilo je plaćanje cjelokupnog iznosa nakon unosa podataka u sustav za plaćanje u Ministarstvu. Prema našem mišljenju, propuštene su i radnje kojima je ranije trebalo otvoriti poseban račun za financiranje izgradnje Državnog zatvora u okviru Jedinštenog računa trezora. (račun je otvoren tek 05.01.2007. godine za prikupljanje donatorskih sredstava). Ovo je kao posljedica uzrokovalo prenos svih odobrenih sredstava koja su prethodno prošla procedure Vijeća ministara, Pravobraniteljstva BiH i Ministarstva financija i trezora.

Ministarstvo je na osnovu članka 7. ugovora zaključilo 24.01.2007. godine sa Općinom Istočna Ilidža aneks ugovora kojim definira rokove početka i završetka radova (početak 01.04. završetak 30.06.2007. godine), procijenjenu vrijednost ugovorenih radova pojedinačno po projektima, obračun stvarnih troškova na osnovu konačnih obračuna u odnosu na predračunske vrijednosti i kontrolu namjenskog i zakonitog utroška sredstava od strane Ministarstva. Ministarstvo ovaj aneks ugovora nije uputilo Pravobraniteljstvu BiH na davanje mišljenja. S obzirom da postoji mogućnost da se aneksom ugovora bitno izmijene uslovi ugovaranja, mišljenja smo da je pomenuti aneks trebao biti upućen Pravobraniteljstvu BiH na davanje mišljenja prije njegovog zaključivanja.

Konačno, Ministarstvo je 12.12.2006. godine uputilo Vijeću ministara prijedlog za usvajanje odluka o utvrđivanju procedura nadzora i kontrole nad izgradnjom zatvora, i to:

- Odluku o formiranju Jedinice za implementaciju projekta izgradnje Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija na državnom nivou, i
- Odluku o imenovanju Nadzornog odbora za kontrolu aktivnosti i utroška sredstava za izgradnju Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija na državnom novou.

Vijeće ministara je na 135. sjednici od 12.12.2006. godine usvojio navedene odluke, koje još uvijek nisu implementirane zbog obveze traženja mišljenja o eventualnom postojanju sukoba interesa imenovanih članova Nadzornog odbora.

Stoga, ovo veoma važno pitanje kontrole namjenskog i zakonitog utroška sredstava, kao i kontrole budućeg financiranja iz proračuna i eventualnih donacija, nije prethodno osigurano.

*Mišljenja smo da i pored dosadašnjih slabosti u financijskom upravljanju projektom, ovako značajan projekt ne bi trebao doći u pitanje s obzirom da su već pokrenute određene aktivnosti na njegovoj implementaciji (Ured registrara Suda BiH vodi poslove projektovanja i izvršio je određena ulaganja, sredstva za uređenje zemljišta već su prenesena na račun općine Istočna Ilidža, objavljen je 26.02.2007. godine javni poziv od strane općine za poslove uređenja zemljišta i priključenja zatvora na infrastrukturu, izvršena je parcelacija zemljišta, itd).*

**Preporuka**

*Ministarstvo treba da riješi određena pitanja kojima će osigurati učinkovitije financijsko upravljanje navedenim projektom i kontrolu uplaćenih, ali još uvijek neutrošenih sredstava. Preporučamo sljedeće:*

- *da se poduzmu aktivnosti u cilju implementacije odluke o formiranju jedinice za implementiranje projekta i odluke o formiranju Nadzornog odbora s obzirom na značajnost kontrole namjenskog i zakonitog utroška sredstava. Mišljenja smo da Ministarstvo može izmijeniti i dopuniti navedene odluke sukladno potrebama formulisanja obveza i odgovornosti na projektu (potreban je koordinator projekta, tehnički savjetnik građevinske struke i financijski stručnjak koji treba da vodi evidenciju troškova i odobravanje računa);*
- *da se posveti dužna pažnja svim bitnim elementima ugovora i aneksa ugovora u koordinaciji sa Pravobraniteljstvom BiH, a u cilju učinkovitog trošenja javnog novca;*
- *da se već otvoreni poseban račun za prikupljanje donacija iskoristi za akumuliranje i proračunskih sredstava, s obzirom da će eventualna konstrukcija financiranja izgradnje zatvora predviđati i sredstva iz proračuna BiH. Ovo pitanje treba riješiti u koordinaciji sa Ministarstvom financija i trezora;*
- *da se zbog tenderskih procedura za uređenje zemljišta koje su u tijeku, ovlaste lica Ministarstva koja će biti dopunski članovi povjerenstva za javne nabave općine Istočna Ilidža.*

**3.5. Informacioni sustav**

Informacioni sustav Ministarstva djelimično je organiziran i trenutno se sastoji od dva modula: elektronske pisarnice i registra zaloga, koji su nabavljeni putem donacije. Prema našem mišljenju, Ministarstvo treba da osigura preduslove za kreiranje organizovanog informacionog sustava i da kreira dokumentaciju i procedure za korištenje istog. Kako je u tijeku faza uspostavljanja organizacione strukture, revizija preporuča da se na osnovu detaljne analize potreba izvrši popuna radnih mjesta što je i prvi preduslov stabilnog funkcioniranja informacionog sustava. Prijem adekvatnih kadrova omogućio bi kreiranje organizovanog IS-a, kao i otklanjanje trenutnih slabosti na postojećem sustavu, te stoga preporučamo:

**Preporuka**

- **kreirati strategiju i plan razvoja informacionog sustava uključujući projektnu dokumentaciju, procedure korištenja i politiku sigurnosti;**
- **osigurati kompletnu dokumentaciju i administratorska prava pristupa za aplikacije koje su trenutno u upotrebi, te definirati precizne ugovore o održavanju istih;**
- **sagledati mogućnost nabave servera što bi omogućilo centralizirano upravljanje informacionim sustavom;**
- **kreirati procedure za izradu rezervnih kopija kao i redovno testiranje funkcionalnosti istih;**
- **isključiti mogućnosti da korisnici mogu deaktivirati antivirusni program;**
- **uvesti ograničen broj pokušaja nepravilnog logovanja na sistem;**
- **Kreirati politike pristupnih lozinki.**



#### 4. Korespondencija sa klijentom

Ministarstvu je uručen nacrt Izvješća o izvršenoj reviziji za 2006. godinu na razmatranje i dostavljanje primjedbi i komentara na nalaz revizije.

U ostavljenom roku od 15 dana, Ministarstvo je dostavilo komentare na nacrt Izvješća o obavljenoj reviziji u kojem nas obavještava o prijemu nacrta izvješća, te da na isti nemaju primjedbi i da su pristupili otkaljanju konstatovanih nepravilnosti.

Na osnovu toga, ovo izvješće predstavlja konačno izvješće o obavljenoj reviziji finansijskih izvješća Ministarstva za 2006. godinu.

#### 5. Sažetak

Tijekom obavljanja svog mandata revizija je konstatirala da Ministarstvo nije postupilo po svim preporukama revizije. Takođe, Ministarstvo nije poduzelo aktivnosti na uspostavljanju sustava internih kontrola zasnovanih na modelu od pet komponenti, što kao posljedica ima utjecaja na planiranje proračuna, izvršenje proračuna i finansijsko izvješćivanje koje nije u cjelosti pouzdano.

Konstatirali smo i određena odstupanja u finansijskom upravljanju troškovima priključenja Državnog zatvora na infrastrukturu i izvršenju proračuna koji se odnosi na naknade povjerenstvima za polaganje stručnih upravnih ispita.

Takođe, potrebno je dodatno unaprijediti informacioni sustav Ministarstva.

**ZAMJENIK GENERALNOG  
REVIZORA**

*mr. Dragan Kulina*

**GENERALNI REVIZOR**

*Milenko Šego*

