



IZVJEŠĆE O REVIZIJI
OMBUDSMANA ZA LJUDSKA PRAVA BIH
ZA 2008. GODINU

Broj: 01/03-06-16-1-546/09

Sarajevo, svibanj 2009. godine



KAZALO

I.	MIŠLJENJE REVIZORA	3
II.	NALAZI I PREPORUKE	5
1.	Uvod	5
2.	Postupanje po ranijim preporukama	5
3.	Sustav internih kontrola	6
4.	Planiranje i izvršenje proračuna	7
5.	Rashodi	8
6.	Financijska izvješća i računovodstvo	9
7.	Korespondencija s klijentom	10

Privitak:

Tablica 1. Odobreni i izvršeni proračun za 2008. godinu

I. MIŠLJENJE REVIZORA

Temelj za reviziju

Izvršili smo reviziju finansijskih izvješća **Ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine** (u daljnjem tekstu: Institucija ombudsmana) i usuglašenost poslovanja sa zakonima i propisima za godinu koja se završava na dan 31. prosinca 2008. godine.

Odgovornost rukovodstva

Rukovodstvo Institucije ombudsmana je odgovorno za pripremu i fer prezentaciju ovih finansijskih izvješća sukladno prihvaćenom okviru finansijskog izvješćivanja tj. Pravilniku o finansijskom izvješćivanju institucija BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 33/07) i Pravilniku o računovodstvu proračuna institucija BiH. Ova odgovornost obuhvaća: osmišljavanje, primjenu i održavanje internih kontrola koje su relevantne za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvješća koji ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze, odabir i primjenu odgovarajućih računovodstvenih politika i računovodstvene procjene koje su razumne u danim okolnostima. Rukovodstvo je također odgovorno za sukladnost poslovanja Institucije ombudsmana s važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima.

Odgovornost revizora

Naša je odgovornost izraziti mišljenje o finansijskim izvješćima temeljem revizije. Reviziju smo izvršili sukladno Zakonu o reviziji institucija Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 12/06), INTOSAI revizijskim standardima („Službeni glasnik BiH“, broj 5/01) i Međunarodnim standardima revizije (ISA). Ovi standardi nalažu da radimo sukladno etičkim zahtjevima i da reviziju planiramo i izvršimo na način koji omogućava da se, u razumnoj mjeri, uvjerimo da finansijska izvješća ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze, te da je poslovanje sukladno važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima.

Revizija uključuje provođenje postupaka u cilju pribavljanja revizijskih dokaza o usuglašenosti poslovanja i o iznosima i objelodanjivanjima danim u finansijskim izvješćima. Izbor postupka je zasnovan na revizorskom prosuđivanju, uključujući procjenu rizika materijalno značajnih pogrešnih iskaza u finansijskim izvješćima. Prilikom procjene rizika, revizor razmatra interne kontrole koje su relevantne za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvješća, u cilju osmišljavanja revizijskih postupaka koji su odgovarajući u danim okolnostima, ali ne u cilju izražavanja odvojenog mišljenja o učinkovitosti internih kontrola. Revizija također uključuje ocjenu primijenjenih računovodstvenih politika i značajnih procjena izvršenih od strane rukovodstva, kao i ocjenu opće prezentacije finansijskih izvješća.

Smatramo da su pribavljeni revizijski dokazi dostatni i odgovarajući i da osiguravaju temelj za mišljenje revizora.



Kvalifikacija

Kao što je navedeno pod točkama 5. i 6. izvješća:

1. Rashodi po osnovu plaća uposlenih, izdataka za mobilne telefone, usluga reprezentacije i putnih troškova nisu bili izvršeni sukladno propisima i odgovarajućim internim pravilima;
2. Potraživanja i obveze koja potiču iz ranijih godina nisu knjižena na temelju pravdajuće dokumentacije koja dokazuje osnovanost ovakvih evidentiranja.

Mišljenje

Prema našem mišljenju, izuzev za efekte koje na finansijska izvješća mogu imati stavke navedene u prethodnom pasusu, finansijska izvješća Institucije ombudsmana prikazuju istinito i objektivno, po svim bitnim pitanjima, stanje imovine i obveza na dan 31. prosinca 2008. godine, rezultate poslovanja i izvršenje proračuna za godinu koja se završava na taj dan i sukladna su prihvaćenom okviru finansijskog izvješćivanja.

Financijsko poslovanje Institucije ombudsmana u tijeku 2008. godine bilo je u svim materijalno značajnim aspektima usuglašeno s važećom zakonskom regulativom, izuzev za napomenu navedenu pod točkom 1.

Sarajevo, 12.05.2009. godine

Zamjenik glavnog revizora

Dževad Nekić

Glavni revizor

Milenko Šego

II. NALAZI I PREPORUKE

1. Uvod

Institucija ombudsmana je osnovana Zakonom o ombudsmanu za ljudska prava BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 19/02, 35/04, 32,06). Institucija je neovisna, uspostavljena u cilju promoviranja dobre uprave i vladavine prava, zaštite i sloboda fizičkih i pravnih lica, kako je zajamčeno, posebno Ustavom Bosne i Hercegovine i međunarodnim sporazumima koji se nalaze u dodatku tog Ustava, koja će s tim u svezi nadgledati aktivnosti institucija Bosne i Hercegovine, njezinih entiteta i Brčko Distrikta, sukladno odredbama navedenog Zakona.

2. Postupanje po ranijim preporukama

Ured za reviziju izvršio je reviziju poslovanja Institucije ombudsmana za 2007. godinu o čemu je sastavljeno Izvješće o reviziji za 2007. godinu. Revizijom su utvrđene određene slabosti i nepravilnosti opisane u izvješću i Instituciji je sugerirano da ih razmotri te da poduzme određene aktivnosti kako se utvrđene nepravilnosti i propusti ne bi ponavljali u daljnjem poslovanju.

Institucija ombudsmana je dostavila odgovor Uredu za reviziju institucija BiH (u daljnjem tekstu: Ured) suglasno članku 16. stavak 3. Zakona o reviziji u kojem nas izvještava o poduzetim aktivnostima radi nadilaženja slabosti i nedostataka koji su identificirani u Izvješću o reviziji za 2007.

Osvrtom na preporuke revizije dane u Izvješću o reviziji, te uvidom u poduzete aktivnosti utvrdili smo sljedeće:

Preporuke čija je realizacija u tijeku:

- Nakon imenovanja tri ombudsmana u prosincu 2008. godine, uspostavljeni su početkom 2009. godine novo ustrojstvo i sistematizacija radnih mjesta;
- Poduzete su aktivnosti na preuzimanju nadležnosti s entitetske na državnu razinu, koje nisu bile okončane s danom završetka revizije;
- Tijekom obavljanja završne revizije konstatirali smo u 2009. godini daljnja unaprjeđenja poslovanja. Tako je već organizirana financijska služba Institucije i usuglašene su plaće s novim Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH. Također, poduzete su aktivnosti u cilju otklanjanja nedostataka vezanih za troškove mobilnih telefona, reprezentacije i putnih troškova.

Efekti ovih promjena će se moći sagledati u 2009. godini.

Nerealizirane preporuke:

- Sustav upravljanja i rukovođenja Institucijom ombudsmana nije bio na odgovarajući način uspostavljen tijekom 2008. godine (imenovanje ombudsmana bilo je izvršeno tek u prosincu 2008. godine).
- Pravilnik o unutarnjem ustrojstvu i sistematizaciji radnih mjesta nije bio donesen od 2002. godine do kraja 2008. godine.
- Raspodjela obveza i odgovornosti u dijelu finansijskih poslova i poslova računovodstva nije bila definirana.
- Poslovi planiranja, izvršenja i izvješćivanja o proračunu i izvješćivanja o poslovnim aktivnostima Institucije ombudsmana nisu bili učinkovito izvršavani i kontrolirani.
- Aktivnosti u svezi transformacije Institucije ombudsmana, odnosno preuzimanja Institucije s entitetske na državnu razinu nisu bile izvršene u 2008. godini.

3. Sustav internih kontrola ¹

Temelj učinkovitog sustava internih kontrola u bilo kojoj organizaciji je kreiranje adekvatnog kontrolnog okruženja. Kontrolno okruženje podrazumijeva najviši nivo integriteta rukovodstva i uposlenih, stil upravljanja koji će podržati interne kontrole, funkcionalno ustrojstvo, odgovarajuću raspodjelu ovlasti i odgovornosti i politike upravljanja ljudskim resursima. U okviru toga veliki značaj ima dobro osmišljena organizacijska struktura s jasno definiranim ovlastima i odgovornostima rukovodstva i uposlenih. Konstatirali smo da je povoljno kontrolno okruženje u znatnoj mjeri nedostajalo u Instituciji ombudsmana, te da sustav rukovođenja institucijom tijekom 2008. godine, do momenta imenovanja novih ombudsmana, nije bio zadovoljavajući. Institucija ombudsmana nije uspostavila odgovarajuće ustrojstvo Institucije i sistematizaciju poslova. Sama finansijska služba Institucije nije bila uspostavljena, a finansijske poslove obavljale su osobe angažirane po ugovoru o djelu. Time nije bila izvršena odgovarajuća raspodjela obveza i odgovornosti u dijelu finansijskog poslovanja i upravljanja proračunom. Kao posljedica nedostatnog nadzora nad finansijskim upravljanjem konstatirali smo neažurnost prilikom knjiženja i unosa podataka za plaćanje. Uočili smo da su pojedini rashodi evidentirani na kontima koja ne odgovaraju vrsti poslovne promjene, a kod određenih bilančnih pozicija potraživanja i obveza nismo se uvjerali u osnovanost njihovog evidentiranja. Također, sustav izvješćivanja o poslovnim aktivnostima same institucije nije bio učinkovit jer Izvješće o radu institucije za 2008. godinu nije nikada zvanično usvojeno.

¹ Interna kontrola je skup postupaka koje oblikuje uprava, rukovoditelji i ostali uposleni sa svrhom stjecanja razumnog uvjerenja u pogledu postizanja ciljeva na području sljedećih kategorija: 1) uspješnost poslovanja, 2) pouzdanost finansijskih izvješća i 3) usuglašenost sa primjenljivim zakonima i propisima.

Kod procedura javnih nabava uočili smo da je izbor dobavljača za više vrsta roba i usluga izvršen jednim konkurentskim postupkom s objavom tako što su nabave podijeljene u 6 lotova po svakoj vrsti nabave. Za svaki lot izrađena je posebna tenderska dokumentacija i vrednovanje ponuda je pravilno izvršeno. Međutim, Institucija nije mogla jednim konkurentskim postupkom s objavom izvršiti nabavu različitih vrsta roba i usluga jer ukupna vrijednost planiranih nabava i zaključenih ugovora prelazi vrijednosni razred koji se primjenjuje za konkurentski postupak. Potrebno je odvojeno promatrati svaki predmet nabave i sukladno planiranim količinama i vrijednostima nabave posebno primijeniti postupak nabave za svaki vrijednosni razred.

Preporuka: Preporučamo da imenovano rukovodstvo Ombudsmana poduzme odgovarajuće aktivnosti na uspostavljanju povoljnog kontrolnog okruženja u instituciji koje treba predstavljati temelj bez kojeg ostali elementi sustava internih kontrola ne mogu biti izgrađeni. Potrebno je unaprijediti sustav rukovođenja institucijom, definirati obveze i odgovornosti svakog uposlenog i uspostaviti odgovarajuće ustrojstvo i sustav izvješćivanja o aktivnostima institucije i postignutim ciljevima.

4. Planiranje i izvršenje proračuna

Ured nije dobio podatke od Institucije ombudsmana o projekciji proračuna za 2008. godinu što je posljedica nepostojanja financijske službe i nedefiniranja precizne odgovornosti za ove poslove. Temeljem toga ne možemo procijeniti realnost proračuna Institucije ombudsmana za 2008. godinu i njihove stvarne potrebe za sredstvima iz proračuna.

Zakonom o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2008. godinu odobrena proračunska sredstva Instituciji ombudsmana za 2008. godinu iznosila su 1.796.739 KM. Ukupno izvršenje proračuna za 2008. godinu iznosilo je 1.212.058 KM, što je manje za 584.681 KM od odobrenog proračuna ili što predstavlja 67% izvršenja proračuna (Tablica 1. u privitku Izvješća).

Analizom izvršenog proračuna konstatirali smo neutrošena sredstava i prestrukturiranje rashoda u Instituciji ombudsmana.

- Najveća odstupanja izvršenja proračuna u odnosu na plan iskazana su na poziciji plaća uposlenih (358.834 KM), putnim troškovima (47.597 KM), izdacima za telefonske i poštanske usluge (38.569 KM) i zakupu imovine (61.513 KM). Višak neutrošenih sredstava posljedica je nepostojanja projekcije proračuna i analize realnih potreba Institucije ombudsmana.
- Institucija je izvršila jednu preraspodjelu proračuna u ukupnom iznosu od 7.000 KM kojom su povećani izdaci za prijevoz i gorivo, a smanjeni izdaci telefonskih i poštanskih usluga za navedeni iznos. Razlog preraspodjele je nedostatak odobrenih sredstva na izdacima za gorivo i prijevoz.

Preporuka: Preporučamo da Institucija ombudsmana sačini projekciju proračuna koja treba biti realna i sukladna stvarnim potrebama institucije na svim stavkama rashoda.

5. Rashodi

Plaće: Institucija ombudsmana nije uskladila koeficijente za obračun i isplatu plaća savjetnika, pomoćnika ombudsmana i ostalih uposlenika s Odlukom o načinu obračuna plaća i drugih naknada uposlenih u Vijeću ministara, ministarstvima BiH i drugim institucijama i tijelima Vijeća ministara, kako je određeno člankom 10. stavak 4. Zakona o izmjenama i dopunama zakona o ombudsmanu za ljudska prava BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 32/06). Obračun plaća bio je izvršen na principu izrađenih procentualnih vrijednosti u odnosu na osnovnu plaću ombudsmana, što je nešto više u odnosu na tada važeće koeficijente. Člankom 10. stavak 3. Zakona o ombudsmanu za ljudska prava BiH, plaće ombudsmana bile su utvrđene u visini plaće sudca Ustavnog suda BiH. Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 50/08 i 35/09) koji se primjenjuje od 01.07.2008. godine stavljena je van snage ova odredba, što je imalo za posljedicu smanjenje plaća ombudsmana. Imajući u vidu činjenicu da Zakon o ombudsmanu za ljudska prava BiH ima karakter zakona „lex specialis“, te princip po kojem „lex specialis derogat legi generali“, ovakva rješenja u Zakonu o plaćama, po našoj ocjeni, utječu na financijsku neovisnost Institucije ombudsmana.

Preporuka: *S obzirom na već usvojeno ustrojstvo i sistematizaciju radnih mjesta i usuglašenost plaća savjetnika, pomoćnika ombudsmana i ostalih uposlenih s važećim pravilima u 2009. godini, preporučamo da se u okviru zakonskih mogućnosti stvore pretpostavke osiguranja financijske neovisnosti Institucije ombudsmana.*

Izdaci za mobilne telefone: Prema internoj Odluci o pravu na korištenje mobilnih telefona, pravo na naknadu troškova službenih mobilnih telefona imaju ombudsmani za ljudska prava u visini ukupnog mjesečno ostvarenog iznosa, a pojedini uposlenici u ograničenim mjesečnim iznosima. Ukupni realizirani troškovi za ove namjene u 2008. godini iznosili su 7.379 KM. Konstatirali smo kako ograničenja ovih izdataka nisu postojala za bivše ombudsmane, a mjesečna ograničenja za pojedine uposlenike nisu se uvijek poštivala sukladno navedenoj odluci.

Preporuka: *Preporučamo da se pravilima odrede mjesečna ograničenja za sva uposlana i imenovana lica sukladno njihovim funkcijama i potrebama, te da se utvrđena ograničenja u potpunosti poštuju ili nadoknađuju za prekoračenje ograničenja.*

Usluge reprezentacije: Usluge reprezentacije regulirane su Odlukom o korištenju sredstava reprezentacije. Prema navedenoj Odluci pravo na reprezentaciju imali su ombudsmani i zamjenici ombudsmana bez ograničenja. Ustanovljeno je kako dokumentacija u ovom dijelu nije bila vjerodostojna u smislu dokazivanja stvarne namjene i opravdanosti ovih troškova. Ukupni ostvareni troškovi reprezentacije u 2008. godini iznosili su 9.623 KM.

Preporuka: *Preporučamo da se internim pravilima ograniče mjesečni iznosi reprezentacije i utvrdi pravo na korištenje ovih sredstava, te da se u svim slučajevima osigura pravdajuća dokumentacija prilaganjem obrazloženja o povodu nastanka ovih troškova.*

Putni troškovi: Ukupno realizirani troškovi putovanja u 2008. godini iznosili su 30.300 KM. Pregledom naloga za službena putovanja uočeno je kako se određeni broj putnih naloga nije pravdao u propisanim roku suglasno Odluci Vijeća ministara, da se ne sačinjavaju izvješća sa službenog puta i da na putnim nalogima nije navedena svrha putovanja.

Preporuka: *Preporučamo da se vrši redovno pravdanje putnih naloga i da se osigura vjerodostojnost dokumentacije kojom se utvrđuje namjena utrošenih sredstava.*

6. Financijska izvješća i računovodstvo

Institucija ombudsmana je sastavila i predala financijska izvješća za 2008. godinu. Međutim, uočili smo određene slabosti i nepravilnosti u financijskim izvješćima koje su posljedica ranijeg neuređenog sustava računovodstva.

Konstatirali smo da se pojedini rashodi evidentiraju na kontima koja ne odgovaraju vrsti poslovne promjene, što nije sukladno Pravilniku o računovodstvu proračuna institucija BiH. Tako su usluge smještaja knjižene na reprezentaciji umjesto na troškovima smještaja, nabavka lož ulja knjižena je na uslugama prijevoza i goriva umjesto na izdacima za energiju, usluge servisiranja knjižene su na uređskom materijalu umjesto na izdacima za tekuće održavanje, itd. Ovo predstavlja rizik da postoje i druge pogrešne klasifikacije u odnosu na pripadajuća konta u Glavnoj knjizi, što daje nerealnu sliku izvršenja proračuna određenih kategorija rashoda za 2008. godinu.

Preporuka: *Preporučamo da se istraže eventualna odstupanja pogrešnih klasifikacija rashoda, kako se iste greške ne bi ponavljale u 2009. godini.*

Također, ocjenom pojedinih bilančnih pozicija koje su iskazane u Glavnoj knjizi trezora sa stanjem 31.12.2008. godine nismo se uvjerali u osnovanost iskazanih potraživanja i obveza koja potječu iz ranijih godina. Navedeno se odnosi na sljedeće:

- 1) na kontu 131391 - Ostala potraživanja, evidentirana su potraživanja u iznosu od 337.389 KM (evidentiran je isti početni saldo potraživanja sa stanjem 01.01.2008. godine);
- 2) na kontu 311191 - Ostale obveze, evidentirane su obveze u ukupnom iznosu od 342.989 KM (evidentiran je isti početni saldo obveza sa stanjem 01.01.2008. godine);
- 3) na kontu 341111 - Plaće za redovan rad, evidentirane su obveze u ukupnom iznosu od 186.139 KM (početni saldo obveza na ovom kontu iznosio je 178.425 KM);
- 4) na kontu 341312 - Obveze po osnovu poreza i doprinosa, evidentirane su obveze u ukupnom iznosu od 122.412 KM (početni saldo obveza na ovom kontu iznosio je 117.396 KM);



Prema navodima odgovornih, potraživanja se odnose na date donacije od strane Europske komisije iz 2004. godine, a obveze na razliku neisplaćenih plaća iz 2004. i 2005. godine za bivše ombudsmane i ostale uposlenike. Revizija se nije mogla uvjeriti u osnovanost ovih evidentiranja. Po našem mišljenju, donacije ne predstavljaju temelj za iskazivanje potraživanja ako nisu potvrđene od druge strane, a obveze za razliku neisplaćenih plaća u slučaju postojanja spora imaju karakter potencijalnih obveza koje se evidentiraju izvanbilančno.

Preporuka: Preporučamo da Institucija ombudsmana razjasni sporna potraživanja i obveze i obavijesti Ministarstvo financija i trezora BiH o karakteru evidentiranih potraživanja i obveza i predloži njihov dalji status u poslovnim knjigama.

7. Korespondencija s klijentom

Instituciji ombudsmana je uručen Nacrt izvješća o reviziji za 2008. godinu na razmatranje i dostavljanje eventualnih novih dokaza i komentara na nalaze revizije.

U ostavljenom roku od 15 dana, Institucija ombudsmana nije dostavila komentare na nalaze sadržane u Nacrtu izvješća o reviziji. Temeljem toga ovaj Izvještaj predstavlja konačan izvještaj dostavljen klijentu bez korekcija u odnosu na Nacrt izvješća o reviziji.

Revizijski tim:

Dragoljub Kovinčić, viši revizor

Nermin Hamzagić, revizor

Danijel Jozić, revizor

Nevena Gogić, pomoćni revizor

**Odobreni i izvršeni proračun za 2008. godinu**

Tablica 1.

Ombudsman za ljudska prava BiH

Red. broj	Vrsta rashoda	Odobreni proračun	Promjena strukture proračuna	Ostala povećanja proračuna	Ukupno proračun (3+4+5)	Izvršenje proračuna	Razlika (6-7)	% (7/6)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
I.	Tekući izdaci	1.785.739	0	0	1.785.739	1.207.675	578.064	68
1.	Plaće uposlenih	1.071.225	0	0	1.071.225	712.388	358.837	67
2.	Naknade troškova uposlenih	178.000	0	0	178.000	151.044	26.956	85
3.	Putni troškovi	77.897	0	0	77.897	30.300	47.597	39
4.	Izdaci telefonskih i poštanskih usluga	87.634	-7.000	0	80.634	42.065	38.569	52
5.	Izdaci za energiju i komunalne usluge	38.948	0	0	38.948	22.267	16.681	57
6.	Nabavka materijala	19.474	0	0	19.474	11.436	8.038	59
7.	Izdaci za usluge prijevoza i goriva	29.211	7.000	0	36.211	30.966	5.245	86
8.	Unajmljivanje imovine i opreme	205.453	0	0	205.453	143.940	61.513	70
9.	Izdaci za tekuće održavanje	19.474	0	0	19.474	19.452	22	100
10.	Izdaci za osiguranje	6.816	0	0	6.816	4.679	2.137	69
11.	Ugovorene usluge i druge usluge	51.607	0	0	51.607	39.138	12.469	76
II.	Kapitalni izdaci	11.000	0	0	11.000	4.383	6.617	40
1.	Nabava zemljišta	0	0	0	0	0	0	0
2.	Nabava građevina	0	0	0	0	0	0	0
3.	Nabava opreme	11.000	0	0	11.000	4.383	6.617	40
4.	Nabava ostalih stalnih sredstava	0	0	0	0	0	0	0
5.	Rekonstrukcija i investicijsko održavanje	0	0	0	0	0	0	0
III.	Tekući grantovi	0	0	0	0	0	0	0
1.								
2.								
3.								
IV.	Ukupan proračun	1.796.739	0	0	1.796.739	1.212.058	584.681	67
V.	Broj uposlenih(*)					31		

(*) planirani broj uposlenih nije poznat zbog nepostojanja pravilnika o unutarnjem ustrojstvu