



BOSNA I HERCEGOVINA
БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
BOSNIA AND HERZEGOVINA

URED ZA REVIZIJU FINANSIJSKOG POSLOVANJA INSTITUCIJA BiH
URED ZA REVIZIJU FINANSIJSKOG POSLOVANJA INSTITUCIJA BiH
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ФИНАНСИЈСКОГ ПОСЛОВАЊА 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

**SLUŽBI ZA ZAJEDNIČKE POSLOVE INSTITUCIJA BiH
ZA 2003. GODINU**

Sarajevo, lipanj 2004.

**KAZALO**

1.	MIŠLJENJE REVIZORA	3
2.	NALAZI REVIZIJE I PREPORUKE	4
2.1.	Program revitaliziranja zgrade institucija BiH	4
2.2.	Rad Povjerenstva za otvaranje i prihvaćanje ponuda za korisnike proračuna institucija BiH	6
2.3.	Popis sredstava i izvora sredstava na dan 31.12.2003. godine	10
2.4.	Vođenje evidencije o nekretninama na kojima pravo raspolaganja imaju institucije BiH	11
2.5.	Ugostiteljstvo – slabosti internih kontrola	12
2.6.	Analiza mjernih mjesta na sustavu skladištenja naftnih derivata	13
2.7.	Planiranje i izvršenje proračuna za 2003. godinu	13
2.8.	Izvešće o informacijskom sustavu	15
2.8.1.	Uvod	15
2.8.2.	Administrativna i organizacijska kontrola	15
2.8.3.	Zaštita podataka i rezervne kopije	16
2.8.4.	Vođenje IT projekata	16
3.	OSVRT NA NALAZE I PREPORUKE REVIZIJE ZA 2002. GODINU	17
4.	KORESPONDENCIJA	17
5.	SAŽETAK	18

I. MIŠLJENJE REVIZORA

- I.1. Ured za reviziju finansijskog poslovanja institucija Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ured za reviziju) izvršio je reviziju finansijskih izvješća (uključujući i odluke rukovodstva) i finansijskog poslovanja Službi za zajedničke poslove institucija BiH (u daljnjem tekstu: Službe) u svezi finansijske 2003. godine.

Revizija je izvršena u dva razdoblja: od 20.10. do 25.10.2003. godine prethodna revizija i završna od 09.03. do 25.03.2004. godine, na temelju odredbi Zakona o reviziji finansijskog poslovanja institucija BiH ('Službeni glasnik BiH', br. 17/99).

U ovlasti je Ureda za reviziju da, sukladno općeprihvaćenim revizijskim standardima (standardi Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija – INTOSAI, objavljenim u 'Službenom glasniku BiH', br. 05/01), izvrši reviziju finansijskih izvješća, s ciljem procjenjivanja jesu li ona predstavljena na fer i istinit način.

Odgovornost za finansijska izvješća snosi rukovodstvo Službe, a odgovornost Ureda za reviziju svodi se na izražavanje mišljenja o tim izvješćima, na temelju provedene revizije.

Sukladno Zakonu o reviziji (članak 13., stavak 4.), pri izvješćivanju o javnim računima naša je obveza izvijestiti:

- jesu li računi sačinjeni sukladno važećoj zakonskoj regulativi;
- predstavljaju li godišnja izvješća točan i istinit prikaz poslovanja tijekom godine i stanja na kraju godine;
- ekonomičnosti, učinkovitosti i uspješnosti kojom su institucije koristile javna sredstva u vršenju svojih funkcija.

- I.2. Revizija je bila planirana i izvedena s ciljem postizanja razumnih temelja za procjenu prikazuju li finansijska izvješća stanja fer i istinito. Stoga je revizija ispitivala uzorke značajnih transakcija i odluka uprave Službi. Revizijom je obuhvaćena primjena zakonskih i drugih propisa, organizacija Službi, te finansijsko-računovodstveno poslovanje Službi.

Za revidirana finansijska izvješća Službi za 2003. izražavamo mišljenje sa rezervom iz slijedećih razloga:

- propusta u izvršenom godišnjem popisu (vidjeti točku 2.2.);
- slabosti u sustavu internih kontrola Odjela za ugostiteljstvo (vidjeti točku 2.4.).



2. NALAZI REVIZIJE I PREPORUKE

2.1. Program revitaliziranja zgrade institucija BiH

Vijeće ministara BiH, na 57. sjednici, održanoj 28.02.2002. godine, donijelo je Odluku o usvajanju Programa saniranja, adaptiranja i rekonstruiranja zgrade za smještaj institucija BiH.

Također, na istoj sjednici, formiran je Odbor projekta od pet članova za realiziranje spomenutog Programa sa temeljnim smjernicama i zadacima. Za realiziranje ovog Programa odobrena su početna sredstva u iznosu od 500.000,00 KM iz rezervi proračuna institucija BiH za 2002. godinu. Sukladno spomenutoj Odluci, sredstva su namijenjena za pripremnne i interventne radove u funkciji zaštite ljudi i stabilnosti zgrade (namjena nije u dovoljnoj mjeri jasno i precizno definirana - nema detaljnog finansijskog plana).

Financijske operacije su realizirane putem Službi koje su otvorile zaseban podračun, kod Central profit banke, broj 1291011001339831, pod nazivom "Program revitaliziranja zgrade" što je sukladno Odluci Vijeća ministra BiH.

Cjelokupni program se temelji na Sporazumu o petogodišnjem programu razvojne suradnje 2002.–2006., zaključenim između Vijeća ministara BiH i Vlade Republike Grčke ('Službeni glasnik BiH – Međunarodni ugovori', broj 7/03). Vrijednost cjelokupnog projekta, prema potpisanom sporazumu između Grčke i Vijeća ministara BiH, iznosi cca. 19.500.000,00 EUR-a.

Provedba Programa je postavljena tako da su temeljne zadaće Odbora projekta koncipiranje i uspostavljanje organizacijske strukture za provedbu ovoga projekta sa težištem na korištenju kadrova institucija BiH, te mogućnost angažiranja specijalnih konzultantskih usluga, dok se svi pravni, tehnički, računovodstveni i operativni poslovi organiziraju i realiziraju u okviru djelatnosti (ovakva struktura i podjela nadležnosti nije u cijelosti precizna i učinkovita).

Revidiranjem spomenutog Programa utvrdili smo kako je u tijeku 2003. godine Program realiziran u iznosu od svega 108.786,00 KM. Navedeni iznos je, uglavnom, utrošen na pripremnne radove i idejno rješenje vanjske fasade objekta.



Moramo napomenuti kako je, prije zime 2003. godine, a na zahtjev Nacionalnog koordinatora Programa bilateralne ekonomske suradnje, na račun Ministarstva za financije i trezor BiH, dana 27.02.2004. godine, uplaćeno 170.000,00 EUR-a, od strane Grčke vlade - kao donatora za zaštitu od propadanja objekta 3, koja, po saznanju revizije, stoje neutrošena.

Revidirajući rad Odbora za rekonstruiranje i obnovu objekta 3, uočili smo kako dinamika realiziranja cjelokupnog projekta nije zadovoljavajuća.

Rebalansom proračuna su predviđena rezerviranja za kapitalna ulaganja za sudjelovanje BiH od 10% u konstruiranju financiranja obnove zgrade na M. Dvoru, a revitaliziranje zgrade izvršiti će se po Sporazumu o ekonomskoj suradnji između Bosne i Hercegovine i Republike Grčke u okviru grčkog plana HIPERB.

Krucijalni razlozi za sporost u dinamici izvršenja dobivenog zadatka su, po mišljenju revizije, neriješeno pitanje naknada za članove komisija koje su formirane od strane Odbora i konceptualni način provedbe cjelokupnog projekta. Također, jedan od razloga je slaba suradnja i komunikacija između Odbora, pravne službe Vijeća ministara BiH, Službi za zajedničke poslove i Vijeća ministara BiH.

Cjelokupna struktura projekta, po mišljenju revizije, nije postavljena funkcionalno i racionalno tako da ne daje očekivane rezultate.

Ured za reviziju je mišljenja kako projekt, na samom početku, nije bio u dovoljnoj mjeri jasno i precizno definiran (koordinacija, koncept provedbe i nadležnost između Odbora projekta, Službi i Vijeća ministara BiH), te kako komunikacija i suradnja između Odbora, Službi i Vijeća ministara BiH nije bila na zadovoljavajućoj razini (nalaz revizije iz 2002. godine), što je imalo određene posljedice na realiziranje projekta.

Revidiranjem projekta u 2003. godini uočili smo kako pitanje menadžmenta projekta nije riješeno (uključujući i naknade) i, jednostavno, blokira cjelokupni rad sa određenim financijskim posljedicama za institucije BiH kao i sam kredibilitet BiH.

Poznata je činjenica kako je za najamnine, u tijeku 2003. godine, na razini institucija BiH, plaćeno cca. 2.500.000,00 KM, a koje bi trebale biti smještene u objektu 3 na Marijin dvoru.

Ured za reviziju preporuča Vijeću ministara BiH - obzirom da realiziranje projekta teče sporo, već dvije godine, te da nema značajnih pomaka u realiziranju (u 2003. godini, vrijednost izvršenih radova iznosi, svega, 108.786,00 KM) - razmatranje imenovanja novog odbora i lociranje ovoga posla u točno određenu instituciju BiH (umjesto medjuresornog sastava radnih grupa) ili razmatranje mogućnosti povjeravanja ovog posla profesionalnoj agenciji ili firmi koja će biti odabrana u javnom nadmetanju, na transparentan način.

Bez obzira za koju se opciju Vijeće ministara BiH opredjeli, sugeriramo obvezno sačinjavanje jasnih i preciznih planova za naredno razdoblje sa preciznim rokovima i konkretnim mjerljivim ciljevima.

Sugeriramo, također, Vijeću ministara BiH, aktivno sudjelovanje u praćenju realiziranja projekta, traženju permanentnog izvješćivanja o dinamici izvršenja radova, te poduzimanje pravovremenih aktivnosti u slučajevima neizvršavanja obveza kako ne bi došla u pitanje realizacija cjelokupnog projekta.

2.2. Rad Povjerenstva za otvaranje i prihvaćanje ponuda za korisnike proračuna institucija BiH

Vijeće ministara BiH, na 9. sjednici održanoj 03. travnja 2003. godine, donijelo je Odluku broj 105/2003, od 03.04.2003. godine, kojom je imenovalo Povjerenstvo za otvaranje i prihvaćanje ponuda (u daljnjem tekstu: Povjerenstvo).

Spomenutom Odlukom imenovana su četiri stalna člana dok petog člana imenuje proračunski korisnik za čije potrebe se vrši javna nabavka roba, usluga i ustupanje radova za sve proračunske korisnike.

Odmah poslije imenovanja, Povjerenstvo je donijelo internu Odluku o utvrđivanju kriterija za određivanje najpovoljnije ponude i načina vrednovanja tih kriterija, kojom su bliže utvrđeni kriteriji za odabir najpovoljnije ponude. Spomenuta Odluka se primjenjivala do 15.12.2003. godine kada je donesena nova odluka sa ugrađenim preporukama Ureda za reviziju koje su sugerirane u prethodnoj reviziji.

Revidiranjem javnih natječaja, koje je sproveo Povjerenstvo za otvaranje i prihvaćanje ponuda za korisnike proračuna u tekućoj godini, uočili smo sljedeće nedostatke i propuste:

- nije u dovoljnoj mjeri definiran termin najniže cijene i što to podrazumijeva;
- raspisani natječaji nisu u cijelosti sadržavali tehničke karakteristike, opise i kvalitetu tražene robe, te je iz tih razloga bilo teško vršiti točno i precizno evaluiranje najpovoljnije ponude;
- interna pravila i procedure evaluiranja, u pojedinim slučajevima, nisu u cijelosti precizna i jasna;
- sustav vrednovanja-evaluiranja, u pojedinim slučajevima, nije bio u cijelosti jasan i transparentan;
- u svim slučajevima nije ispoštovan zakonski rok trajanja natječaja od petnaest dana;
- u određenim slučajevima, u javnim oglasima nisu objavljene količine roba i materijala, pa se, u praksi, dešavalo da – po isteku zaliha – odabrani dobavljač mijenja cijenu ili isporučuje alternativne artikle po drugim cijenama;
- kod prijema ponude (u nekim slučajevima) nije evidentirano vrijeme prijema već samo datum prijema;

Ured za reviziju sugerira, u cilju unapređenja ovakvog načina izbora dobavljača kao i zakonitog i transparentnog rada, sljedeće:

- zahtijevati od klijenata da dostave cjelovite informacije o kvaliteti, tehničkim osobinama i što više informacija za tražene robe kako bi se raspisali što kvalitetniji javni oglasi sa svim potrebnim elementima;
- u javnim oglasima naznačiti detaljne tehničke i sastojne elemente traženih roba i proizvoda kako bi se moglo izvršiti što kvalitetnije evaluiranje i odabir najpovoljnije ponude;
- poboljšati sustav evaluiranja na način da svi sudionici u javnim nadmetanjima moraju, unaprijed, znati kriterije po kojima će se njihove ponude vrijednovati i po kakvima će biti izvršen odabir najpovoljnijeg dobavljača.
- definirati termin najniže cijene proporcionalno kvaliteti, te finansijskim mogućnostima i raspoloživim sredstvima;
- sačiniti jasnu specifikaciju cijenovnika koji se dostavljaju proračunskim korisnicima, sa preciznim opisima u cilju lakše kontrole cijena;

- razmotriti opravdane zahtjeve za samostalne nabavke za pojedine proračunske korisnike i njihove specifične potrebe (primjerice: dislociranost graničnih ispostava u DGS-u, te jasno precizirati - tko takve suglasnosti za samostalne nabavke može odobriti ;
- prigodom sklapanja ugovora sa izabranim dobavljačem regulirati sve pojedinosti (uzeti u obzir dosadašnja iskustva, regulirati procedure u slučaju opravdanih promjena cijena na tržištu u određenim slučajevima itd.) kako bi se izbjegle moguće negativne posljedice u radu;
- tražiti pismenu izjavu od dobavljača o nepromjenjivosti cijena za ugovoreno razdoblje (primjerice: za uredski materijal);
- povjerenstvo za specifične nabavke kadrovski ojačati, po potrebi tražiti stručna mišljenja za specifične nabavke;
- posebice obratiti pozornost prijemu, otvaranju ponuda i čuvanju dokumentacije (izvršiti odgovarajuće obilježavanje ili potpisivanje svih stranica otvorenih ponuda u momentu otvaranja), te samoj proceduri evaluacije i sačinjavanja rang liste;
- utvrđivanje jakosnih faktora kao odlučujući i najznačajniji element prigodom evaluiranja (primjerice: 70% cijena, a ostali faktori 30%), kako manje značajni elementi ne bi imali odlučujuću ulogu u donošenju odluke o izboru najpovoljnijeg dobavljača;
- posebice sagledati cijene ključnih artikla koji sudjeluju u ukupnim troškovima sa visokim postotkom (primjerice: za uredski materijal vrlo bitna je cijena papira i tonera);
- izbjegavanje ekskluzivnog snabdijevanja određenim robama i uslugama od strane pojedinih dobavljača;
- razmotriti način i uvjete oglašavanja u pojedinim medijima, sačiniti određene kriterije oko izbora medija u kojima će se vršiti javno oglašavanje.

Uočene neke specifičnosti i nejasnoće prigodom rada Povjerenstva za oglašavanja javnih oglasa:

- kod nabavke službenih automobila problem se javlja u tome što korisnik dostavi zahtjev i traži konkretno auto, određene marke i veličine, sa specijalnom dodatnom opremom. Ovakvim načinom rada, institucije BiH imaju prilično raznolik vozni park, a postavlja se pitanje merituma povjerenstva da npr. kaže - ne možete nabaviti auto određene veličine sa tom i tom dodatnom opremom, već neki drugi, manji auto. Na razini institucija BiH nije regulirano - tko i kakva auta može da koristi i nabavlja. Mišljenja smo kako bi odgovarajuće institucije, npr. Vijeće ministara BiH, trebale urediti i propisati način, vrstu i veličinu auta, te tko ga može nabaviti i koristiti;

- problem se javlja i kod odabira servisa za održavanje voznog parka koji je raznolik, tako da je vrlo teško izvršiti odabir servisa koji bi zadovoljio sve proračunske korisnike;
- posebice želimo naglasiti probleme sa izborom dobavljača za gorivo, poznato je kako se cijene goriva na tržištu često mijenjaju, u kojem slučaju bi se javni oglasi morali ponavljati nekoliko puta godišnje što nije racionalno, pa se postavlja pitanje opravdanosti vršenja tendera za gorivo;
- pitanje asortimana za ugostiteljske usluge koje pružaju Službe;
- jasno i precizno definirati pojam specijalnih nabavki, koje su to robe i usluge i kakve su procedure nužne za te vrste nabavki;
- pitanje sukoba interesa riješiti na odgovarajući način sukladno zakonskim propisima koji reguliraju ovo područje;
- poboljšati suradnju sa korisnicima proračuna (ministarstvima i agencijama) u cilju otklanjanja nesporednosti i nedostataka;
- obvezno sačiniti naputak o pravima i obvezama korisnika proračuna po izvršenom odabiru (tko kontrolira cijenu itd.)
- sagledati mogućnosti dobivanja rabata;
- kako izvršiti odabir osiguravajućih kuća.

Uočili smo kako je bilo nekoliko žalbi na izvršene tendere koje su odbijene kao neutemeljene, a također je zabilježena i jedna tužba u svezi prijevoza na relaciji Sarajevo–Pale.

Sagledavajući rad Povjerenstva u tijeku godine i uzimajući u obzir činjenicu kako je ovo prva godina rada, uočili smo određena poboljšanja i kvalitetnije provođenje javnih oglasa u četvrtom kvartalu 2003. godine, gdje su uvažene mnoge preporuke iz prethodne revizije.

Preporučamo Povjerenstvu sačinjavanje informacije za Vijeće ministara BiH i javnost o radu za 2003. godinu u kojoj se analitički navode prednosti i nedostaci ovakvog načina rada tijekom godine.

Ured za reviziju sugerira Vijeću ministara da se ovi poslovi povjere točno određenoj instituciji BiH umjesto interresorne radne grupe i da se transparentnost i ekonomski efekti ovih aktivnosti podignu na najveću moguću razinu.

U ovom, izuzetno osjetljivom području javnih nabavki, gdje se troše ogromna proračunska sredstva tj. sredstva poreskih obveznika, sugeriramo da se, prigodom izbora najpovoljnijeg dobavljača, omogući jednakopravan položaj svim urednim poreskim obveznicima na cijeloj teritoriji BiH.

2.3. Popis sredstava i izvora sredstava po stanju 31.12.2003.

Analizirajući izvršeni popis sredstava i izvora sredstava za 2003. godinu utvrdili smo kako isti nije, u cijelosti, urađen sukladno zakonskim propisima koji reguliraju ovo područje.

Kada ovo kažemo, u prvom redu mislimo na određene propuste koji su učinjeni tijekom popisa u 2003. godini (primjerice: nisu izvršene odgovarajuće pripreme za popis, nije sačinjen naputak za popis, nije izvršen popis obveza i potraživanja, popisne liste stalnih sredstava nisu potpisane od članova povjerenstva, u određenim slučajevima nema reversa).

Svrha popisa jeste da se, na temelju stvarnog stanja, uskladi knjigovodstveno stanje sredstava i njihovih izvora, knjiženjem razlika, odnosno viškova i manjkova i tako osiguraju realni podaci u računovodstvenim iskazima godišnjeg obračuna.

Popis doprinosi da u godišnjim financijskim izvješćima bude iskazan istinit i fer pregled sredstava, obveza i potraživanja, pod uvjetom da se isti uradi sukladno zakonskim propisima koji reguliraju ovo područje. Također, utvrdili smo kako, i dalje, ostaje neriješen problem uknjiženja zgrade institucija BiH na Marijin dvoru, nisu dobivena sredstva za procjenu vrijednosti spomenute zgrade, iako su Službe tražile sredstva od Ministarstva za financije i trezor BiH.

Ured za reviziju sugerira Službama poduzimanje dodatnih napora prigodom vršenja popisa, u cilju što kvalitetnijeg izvršenja popisa (izvršiti temeljite pripreme za popis, uraditi sveobuhvatan popis i sačiniti naputak za popisna povjerenstva), te daljnje insistiranje na izvršenju stručne procjene vrijednosti zgrade kako bi se ista mogla uknjižiti u poslovne knjige.

Posebice naglašavamo ovu problematiku s obzirom na činjenicu kako Službe vode stalna sredstva za institucije BiH (radi se o cca. 4.000 mjernih jedinica), te je vrlo bitno imati urednu i točnu evidenciju stalnih sredstava kako bi financijska izvješća prikazivala fer i korektno stanje sredstava, te omogućilo efikasno upravljanje sredstvima.

2.4. Vođenje evidencije o nekretninama na kojima pravo raspolaganja imaju institucije BiH

Nekretnine na kojima pravo raspolaganja imaju institucije BiH (nadležnost utvrđena Odlukom o utvrđivanju kompleksa zgrada i zemljišta za smještaj institucija BiH, o njihovom statusu, uvjetima i načinu korištenja i Odlukom o Službi za zajedničke poslove institucija BiH) pod kojima se podrazumijevaju poslovne zgrade i prostorije, stambene zgrade i stanovi, odmarališta, garaže, zemljište i sl., predstavljaju državni kapital od velike vrijednosti, te kao takav zahtijeva nužnu brigu i tretman.

Kako bi se mogle poduzeti značajne aktivnosti na ovom planu, nužno je planski pristupiti rješavanju niza značajnih pitanja iz ovog područja. Na temelju uvida u raspoloživu dokumentaciju, nužno je u cijelosti izvršiti posao registracije-upisa nekretnina u zemljišne knjige/gruntovnicu, te izvršiti usuglašavanje podataka sa katastrom. Dakle, izvršiti usuglašavanje posjedovnog stanja sa stanjem vlasništva na nekretninama.

Racionalno i plansko upravljanje i raspolaganje ovom imovinom značilo bi stvaranje novih vrijednosti, čime bi se utjecalo na ukupno bogatstvo BiH.

Postoje pravne pretpostavke (regulativa koja tretira ovu problematiku) za izvršavanje naznačenih aktivnosti, tako da jedino preostaje da nadležne institucije, programski stvore kadrovske, materijalne i tehničke pretpostavke da se ovaj posao izvrši u što skorije vrijeme.

Ured za reviziju sugerira Službama poduzimanje aktivnosti u cilju odgovarajućeg reguliranja imovinsko-pravnih odnosa sa pravnim subjektima koji neutemeljeno raspolažu nekretninama koje bi trebale biti u vlasništvu institucija BiH, te poduzimanje pravno-tehničkih radnji na evidentiranju nekretnina i upisu u zemljišne knjige, nakon čega će se utvrditi njihova stvarna vrijednost, što je nužna pretpostavka za njihovo financijsko iskazivanje.

Preporučamo da se, bez odlaganja, poduzme odgovarajuće reguliranje imovinsko-pravnih odnosa (registracija, uknjiženje i procjena) nekretnina na kojima pravo raspolaganja imaju institucije BiH, u cilju odgovornog, zakonitog i racionalnog raspolaganja ovim resursom BiH. Nadalje, sugeriramo izradu posebnog elaborata o uspostavi centralnog registra državne imovine, te njegovo prezentiranje Vijeću ministara BiH, kao mogućeg dugogodišnjeg rješenja ovog pitanja.

2.5. Ugostiteljstvo – slabosti sustava internih kontrola

Tijekom revizije načina rada i poslovanja Odjela za ugostiteljstvo uočeno je kako se cijene ugostiteljskih usluga formiraju na temelju kalkulacija koje je sačinilo i usvojilo rukovodstvo Službe bez prethodno usvojene, odnosno odobrene politike formiranja cijena ugostiteljskih usluga od strane Vijeća ministara BiH.

Služba je, 30.09.2002. godine, uputila predmet prijedloga cijenovnika hrane i pića prema Vijeću ministara BiH, međutim, nije dobivena povratna informacija od Vijeća ministara BiH.

Ured za reviziju, ponovno, sugerira razmatranje politike cijena koje se primjenjuju u Odjelu za ugostiteljstvo, te smatra nužnim donošenje odluke Vijeća ministara BiH o načinu i visini cijena ugostiteljskih usluga, kao i o načinu daljnjeg rada i funkcioniranja spomenutog Odjela.

Revizijom je utvrđeno kako sustav internih kontrola u Odjelu za ugostiteljstvo nije na zadovoljavajućoj razini, te kako ima slabosti i nedostataka. Kada ovo kažemo, u prvom redu mislimo na određene nedostatke i propuste koje smo utvrdili tijekom revizije (određena neslaganja stvarnog stanja sa materijalno finansijskim, itd.), kao i na samu organizaciju i unutarnju kontrolu poslovanja Odjela.

Također smo utvrdili kako se prihodi ostvareni na temelju pružanja ugostiteljskih usluga ne doznaju u cijelosti na JRT, već se manji iznosi zadržavaju u blagajni Službi.

Sugeriramo poboljšanje sustava internih kontrola, jasno i precizno propisivanje internih pravila i procedura za poslovanje Odjela za ugostiteljstvo, kao i njihovu dosljednu primjenu, te da se prihodi po ovome osnovu obvezno, redovito i u cijelosti uplaćuju na JRT.

Također, preporučamo izvršavanje ad hoc kontrole i sravnjenja stvarnog sa materijalno finansijskim stanjem kada se procijeni da sustav internih kontrola ne funkcionira kako je planirano.

Ured za reviziju preporuča rukovodstvu Službi da, zajedno sa Vijećem ministara BiH, analizira i prouči moguću opravdanost opcije tržišne nabavke ovih usluga za neke od objekata, te usporedi način organiziranja ugostiteljstva sa drugim sličnim institucijama u svom bližem i daljnjem okruženju.

Ovu problematiku naglašavamo ponovno iz razloga pružanja ugostiteljskih usluga sve većem broju institucija BiH, sa tendencijom daljnjeg širenja.

2.6. Analiza mjernih mjesta na sustavu skladištenja naftnih derivata

Revidiranjem mjernih mjesta na sustavu skladištenja naftnih derivata za potrebe grijanja zgrade zajednički institucija BiH utvrdili smo kako postoje određeni problemi i nejasnoće.

Vršenje mjerenja potrošnje goriva je bilo predviđeno na dva načina tj. pomoću baždarene letve u rezervoarima i kontrolnog mjerača protoka. Utvrdili smo kako ugrađeni mjerac protoka nije u funkciji i nije pružio one podatke za koje je bio i namijenjen, tako da nije moguće izvršiti sravnjenja između ulaznih količina goriva i goriva koje pokazuje mjerac. Službe su se obratile Institutu za mjeriteljstvo za mišljenje po pitanju mjernih sustava skladištenja naftnih derivata u tijeku 2003. godine. Postojeći način usporedne kontrole potrošnje goriva nije u cijelosti zadovoljavajući i ne pruža odgovarajuću kontrolnu funkciju. Također smo utvrdili kako ne postoje pisane procedure načina mjerenja i kontrole potrošnje goriva.

Kako se ova problematika ne rješava duže razdoblje (pogledati revizijska izvješća iz prethodnih godina) mislimo da je krajnje vrijeme da se ista riješi na odgovarajući i zakonit način.

Ured za reviziju sugerira Službama žurno poduzimanje dodatnih napora ka implementaciji preporuka od strane Instituta za standarde, mjeriteljstvo i intelektualno vlasništvo BiH koje se odnose na uvjete zaprimanja naftnih derivata, mjerenje potrošnje i ostatka derivata u rezervoarima (dopis br. I5-0892/03-03TE od 29.12.2003).

Također, sugeriramo sačinjavanje pisanih procedura o načinu zaprimanja i mjerenja naftnih derivata, te podizanje sustava internih kontrola na višu razinu.

2.7. Planiranje i izvršenje proračuna za 2003.

Analizirajući planirani i ostvareni proračun za 2003. godinu, utvrdili smo kako isti nije urađen kvalitetno i temeljito, stoga što, kao polazne osnove pri izradi proračuna, nisu uzeti adekvatni i relevantni parametri. Kada ovo kažemo, u prvom redu mislimo na očit nesrazmjer između stvarnog i planiranog broja uposlenih tijekom godine tj. dinamika upošljavanja nije bila usklađena sa odobrenim proračunom.



Tako je tijekom revizije, utvrđeno da je proračun Službi za 2003. godinu planiran na temelju 75 uposlenih (vidjeti Proračun institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2003. godinu Sl. glasnik BiH br.5), a stvarno stanje uposlenih sa 31.12.2003. iznosi 146 uposlenih, što je skoro za polovicu više uposlenih od planiranog. Po riječima uposlenih u Službi, do ovakvog, drastičnog nesrazmjera je došlo zato što je Ministarstvo financija i trezora BiH koristilo parametre iz prošle godine, sa stanjem 30.09.2002., prema preporuci MMF. Prijedlog uposlenih od Službi je iznosio 134 uposlenika.

Moramo istaknuti činjenicu kako je primanje novih uposlenih izvršeno uz suglasnost Vijeća ministara BiH, a da nije praćeno odobravanjem dodatnih proračunskih sredstava.

Ovakav način planiranja rezultat je činjenice kako su planirana sredstva za plaće i naknade za cijelu godinu, u iznosu od 1.096.905,00 KM, potrošena za prvih devet mjeseci poslovanja, u iznosu od 1.078.327,18 KM, što je skoro cjelokupan godišnji plan ove proračunske stavke. Službe nisu bile u mogućnosti vršiti daljnju isplatu plaća i naknada bez usvajanja rebalansa proračuna.

Ovakav nesrazmjer oko uposlenih i dinamike primanja novih uposlenika ispravljen je rebalansom proračuna.

Utisak revizije je kako se rebalansom pokrivaju određene slabosti u procesu planiranju proračuna.

Ured za reviziju preporuča da se problematici planiranja proračuna, ubuduće, pristupi mnogo preciznije, realnije i temeljitije na svim razinama (što više koordinacije) u cilju što kvalitetnijeg planiranja kako unutar Službi, tako i na višim razinama gdje se isti usvaja (posebice je važno koordinirati planiranje sa Ministarstvom financija i trezora BiH).

Posebice naglašavamo obvezno prilagođavanje i sačinjavanje planova i programa rada prema odobrenim finansijskim sredstvima tj. proračunu, te obvezno prilagođavanje dinamike novog upošljavanja sredstvima odobrenim proračunom.

2.8. Izvješće o informacijskom sustavu Službe

2.8.1. Uvod

Služba za zajedničke poslove raspolaže sa 40 računala koji im služe za obavljanje svakodnevnih poslova. Ova računala su povezana uz pomoć *hub*-ova u lokalnu mrežu (LAN), te preko *routera* na Internet.

Služba za zajedničke poslove na računalima koristi nelicencirane softverske pakete, zbog čega je rukovodstvu skrenuta pozornost na rizik pravnih posljedica i rizik izlaganja nepredviđenim troškovima održavanja ukoliko nastave koristiti ove softverske pakete.

Služba, za svoje potrebe, koristi različite knjigovodstvene programe i baze podataka za koje su, u prethodnoj reviziji, utvrđeni nedostaci po pitanju sigurnosti i pouzdanosti.

Programi nisu imali adekvatnu pristupnu zaštitu, upozorenje za unos identičnih stavki tj. dupliranje obrade, kao ni mogućnost davanja razlike ulaza i izlaza kao konačnog salda.

Nakon revizorskih preporuka iz prethodne revizije ovi su nedostaci adekvatno otklonjeni.

2.8.2. Administrativna i organizacijska kontrola

Revizija je utvrdila da Službe nemaju kreiranu vlastitu IT strategiju niti bilo koji drugi dokument koji bi bio temelj za kompletnu informatizaciju Službi. Također je utvrđeno da rukovodstvo nije davalo jasna zaduženja koja se tiču upravljanja i razvoja informacionog sustava.

Utvrđeno je da informacioni podsystemi Službi nisu međusobno uvezani, što dovodi do neadekvatne organizacije i nepovezanih informacija i što se negativno odražava na efikasnost cjelokupnog poslovanja Službi.

Ne postoje jedinstvene evidencije i baze podataka koje bi obuhvatile kompletno poslovanje institucije i uz pomoć kojih bi svi učinkovitije poslovali.

Služba bi trebala kreirati IT strategiju koja bi im služila za daljnju informatizaciju, a također se preporuča propisivanje jasnih zaduženja za upravljanje i razvoj informacionog sustava što bi trebalo ojačati administrativnu i organizacionu kontrolu kao i učinkovitost cjelokupnog poslovanja.

2.8.3. Zaštita podataka i rezervne kopije

Utvrđeno je da se rezervne kopije podataka nisu pravile redovito, kao i to da interni standardi o zaštiti podataka i pravljenju rezervnih kopija nisu kreirani. Nekreiranjem rezervnih kopija najvažnijih podataka i neposjedovanjem navedenih pravila o klasificiranju i zaštiti podataka, Službe se izlažu riziku gubljenja podataka, te im je preporučeno slijedeće:

Potrebno je donijeti interna pravila o klasificiranju, čuvanju i zaštiti podataka, kao i pravljenju rezervnih kopija, istih se pridržavati i omogućiti redovito pravljenje rezervnih kopija podataka.

Također je utvrđeno da Služba nema adekvatnu antivirusnu zaštitu, što, obzirom da sva računala imaju izravan pristup Internetu bez sustavno riješene zaštite, predstavlja opasnost za normalno funkcioniranje sustava i očuvanje podataka.

Ured za reviziju preporuča da se nabavi odgovarajući antivirusni program, koji će biti redovito nadograđivan, kako bi se izbjegla opasnost od gubitka ili oštećenja podataka važnih za funkcioniranje Službe.

2.8.4. Vođenje IT projekata

Informatizacija i IT projekti su se vršili bez prethodno usvojene IT strategije, standarda o vođenju IT projekata i studije izvodivosti, što, ukoliko se ne budu pridržavali navedenih standarda, može dovesti do nesklada u prethodnim i budućim IT projektima i nabavljenoj opremi.

Kako bi se ovo izbjeglo, Službe bi trebale imati kreiran cjelokupni idejni plan informatizacije koji bi uključivao i standarde za vođenje projekata, kao i studiju izvodivosti sa cjelovitom dokumentacijom.

3. OSVRT NA NALAZE I PREPORUKE REVIZIJE ZA 2002. GODINU

Ured za reviziju izvršio je reviziju poslovanja Službi za 2002. godinu o čemu je sastavljeno Izvješće. Revizijom su utvrđene određene nepravilnosti opisane u Izvješću i Službama je sugerirano da ih razmotri, te da poduzme određene operacije kako se utvrđene nepravilnosti i propusti ne bi ponavljali u daljnjem poslovanju.

Revizijom poslovanja za 2003. godinu utvrđeno je kako je u određenim slučajeva postupljeno sukladno preporukama Ureda za reviziju, te su uočeni određeni pomaci u poslovanju Službi.

Aktivnosti koje su u tijeku:

- Službe su poduzele određene aktivnosti u svezi procjene vrijednosti zgrade institucija BiH (upućen zahtjev Vijeću ministara BiH i Ministarstvu financija i trezora BiH za odobravanje sredstava za procjenu vrijednosti zgrade);
- Poduzete su određene aktivnosti u vezi sa popisom osnovnih sredstava;
- Službe su poduzele određene aktivnost u svezi vođenja evidencije o nekretninama na kojima pravo raspolaganja imaju institucije BiH;
- Poduzete su aktivnosti na poboljšanju sustava internih kontrola u Odjelu za ugostiteljstvo (uvedene su ad hoc kontrole, dokumentacija je urednija i ažurnija, nema međusobnog pozajmljivanja između šankova, postoje cjelovite specifikacije za usluge reprezentacije).

4. KORESPONDENCIJA

Službi za zajedničke poslove institucija BiH je, dana 19.05. 2004. godine, uručen nacrt Izvješća o izvršenoj reviziji za 2003. godinu, na razmatranje i dostavljanje eventualnih komentara i primjedbi na nalaze revizije.

U ostavljenom roku od petnaest dana, Služba je dostavila komentare i primjedbe na Izvješće o izvršenoj reviziji za 2003. godinu. U odgovoru na revizijsko izvješće, ne navode se novi dokazi koje revizija nije imala na uvid prigodom sačinjavanja izvješća i izražavanja mišljenja o izvršenoj reviziji.

Izvješće za Parlament skupštine BiH predstavlja isto izvješće koje je i dostavljeno klijentu jer Ured za reviziju smatra kako nisu izneseni novi dokazi i činjenice koji bi zahtijevali izmjene Izvješća u odnosu na verziju poslanu klijentu.

Napominjemo kako je Ured za reviziju ovo Izvješće poslao Kabinetu predsjedatelja Vijeća ministara na očitovanje, jer su Službe vršile tehničke i administrativne poslove za Povjerenstvo za otvaranje i prihvaćanje ponuda za korisnike proračuna u 2003. godini i Odbor projekta za revitalizaciju zgrade institucija BiH na Marijin dvoru koji su imenovani od strane Vijeća ministara.

Vijeće ministara se nije očitovalo na nalaze i preporuke revizije za rad Odbora i Povjerenstva za 2003. godinu.

5. SAŽETAK

Ured za reviziju je izvršio reviziju finansijskog poslovanja Službi sukladno Zakonu o reviziji i INTOSAI standardima, uvažavajući opće uvjete okruženja u kojem je egzistirala Služba.

Revidiranjem poslovanja u 2003. godini utvrdili smo određeni broj nepravilnosti i nedostataka:

- Posebice ističemo slabosti u realiziranju Programa revitaliziranja zgrade institucija BiH tj. neopravdanu sporost u realizaciji spomenutog projekta za koji je, od strane Vijeća ministara BiH, imenovan Odbor projekta (vidjeti točku 2.1.).
- Također smo uočili određene propuste u radu Povjerenstva za otvaranje i prihvaćanje ponuda za korisnike proračuna institucija BiH, te smo, analizom tih propusta, sugerirali neka rješenja koja bi, po našem mišljenju, unaprijedila i rad povjerenstva učinila transparentnim i zakonitim (vidjeti točku 2.2.).
- Revidiranjem stalnih sredstava utvrdili smo kako Služba nema cjelovitu evidenciju u svojim poslovnim knjigama, što se negativno odražava na točnost finansijskih izvješća. Također smo utvrdili i manje propuste prigodom izvršenja popisa za 2002. godinu (vidjeti točku 2.3.).
- Tijekom revizije smo utvrdili kako Službe nemaju urednu i validnu cjelovitu evidenciju o nekretninama na kojima pravo raspolaganja imaju institucije BiH (vidjeti točku 2.4.).



- Sustav internih kontrola, kojeg propisuje rukovodstvo, nije u cijelosti uspostavljen i definiran na zadovoljavajući način, a posebice ističemo sustav internih kontrola u Odjelu ugostiteljstva koji pokazuje određene slabosti, utvrđene tijekom revizije (vidjeti točku 2.5.).
- Revizijom smo utvrdili kako Službe nemaju kreiranu vlastitu IT strategiju tj. razvojni plan informatizacije (vidjeti točku 2.8.).

v.d. generalnog revizora

Samir Mušović

zamjenik generalnog revizora

Dragan Kulina