



BOSNA I HERCEGOVINA
БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
BOSNIA AND HERZEGOVINA

URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БиХ
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA



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

Broj :

**IZVJEŠĆE O REVIZIJI
INSTITUTA ZA STANDARDE, MJERITELJSTVO
I INTELKTUALNO VLASNIŠTVO BIH
ZA 2005. GODINU**

Sarajevo, svibanj 2006. godine



KAZALO

| | | |
|------|--|----|
| I | MIŠLJENJE REVIZORA | 3 |
| II | REVIZIJSKO IZVJEŠĆE | 4 |
| 1. | Uvod – Transformacija Instituta | 4 |
| 2. | Osvrt na preporuke iz prethodne revizije | 4 |
| 3. | Nalazi i preporuke | 5 |
| 3.1. | Sustav internih kontrola | 5 |
| 3.2. | Financijska izvješća | 7 |
| 3.3. | Procedure nabavki | 8 |
| 3.4. | Planiranje i izvršenje proračuna | 9 |
| 3.5. | Prihodi od pružanja usluga iz vlastite djelatnosti | 10 |
| 3.6. | Rashodi-tekući izdaci | 10 |
| 4. | KORESPONDENCIJA | 11 |
| 5. | SAŽETAK | 11 |
| | Privitak 1. | |



I MIŠLJENJE REVIZORA

- 1.1. Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ured za reviziju) izvršio je reviziju finansijskih izvješća na dan 31. prosinca 2005. godine **Instituta za standarde mjeriteljstvo i intelektualno vlasništvo Bosne i Hercegovine** (u daljem tekstu: Institut).
- 1.2. Rukovodstvo Instituta odgovorno je za finansijska izvješća, usuglašenost sa zakonima i propisima i uspostavljanje efikasnih internih kontrola. Naša odgovornost je da izrazimo mišljenje na osnovu revizije koju smo izvršili.
- 1.3. Zakonska zasnovanost revizije sadržana je u Zakonu o reviziji institucija Bosne i Hercegovine ('Službeni glasnik BiH', broj: 12/06). Reviziju smo izvršili sukladno sa revizijskim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija – INTOSAI ('Službeni glasnik BiH', broj 12/06). Ovi standardi zahtijevaju da reviziju planiramo i izvršimo na način koji nam omogućava da se u razumnoj mjeri uvjerimo da su finansijska izvješća sastavljeni sukladno sa važećom zakonskom regulativom i primjenljivim računovodstvenim standardima i da predstavljaju točan i istinit prikaz poslovanja. Revizija cijeni i pouzdanost sustava internih kontrola kojima se osigurava poštivanje zakona i propisa, zaštita imovine, pouzdano izvješćivanje i učinkovito poslovanje.
- 1.4. Revizija je, sistemom uzorka, ispitivala značajne transakcije koje potkrepljuju iznose u finansijskim izvješćima, ocjenu računovodstvenih principa prigodom sastavljanja finansijskih izvješća, ocjenu značajnih procjena značajnih procjena koje je izvršilo rukovodstvo prigodom sastavljanja finansijskih izvješća, usuglašenost sa zakonima i propisima i ocjenu sustava internih kontrola. Smatramo da revizija koju smo izvršili pruža razumnu osnovu za izražavanje našeg mišljenja.

Prema našem mišljenju, finansijska izvješća Instituta za 2005. godinu, u svim značajnijim aspektima, realno i objektivno prikazuju stanje Instituta na dan 31. prosinac 2005. godine, osim za efekte koje na finansijska izvješća imaju niže navedene stavke:

- § Nepouzdan sustav internih kontrola, tj. Institutom je duži period tijekom godine rukovodio v.d. direktor sa ograničenim ovlaštenjima, a na osnovu Privremenog pravilnika i internih akata privremenog karaktera (točka 3.1.);
- § Nije, sukladno sa Zakonom, izvršena transformacija Instituta i nije sačinjena diobena bilanca, kao osnova za transformaciju podjelom (točka 1.) ;
- § Procedure nabavki nisu provedene u cijelosti sukladno sa odredbama Zakona o javnim nabavkama (točka 3.3);

Sarajevo, svibanj 2006. godine

Rukovoditelj revizijskog tima
Munevera Baftić, ovlašteni revizor



II REVIZIJSKO IZVJEŠĆE

1. Uvod - Transformacija Instituta

Na osnovu Zakona¹ osnovan je, kao samostalna institucija, sa sjedištem u Sarajevu, Institut za standarde, mjeriteljstvo i intelektualno vlasništvo Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Institut). Ovim zakonom je osim nadležnost Instituta (članak 7. Zakona) definirana i njegova transformacija podjelom u tri nova instituta i to: Institut za standarde, Institut za mjeriteljstvo i Institut za intelektualno vlasništvo.

Ured za reviziju je utvrdio da, još uvijek, nisu implementirane odredbe Zakona o osnivanju Instituta za standarde, mjeriteljstvo i intelektualno vlasništvo u dijelu koji se odnosi na transformaciju Instituta (članak 13). Naime osim što je Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine, u julu mjesecu 2004. godine, usvojila zakone o osnivanju novih instituta i Vijeće ministara u septembru 2005. godine imenovalo direktore Instituta za mjeriteljstvo i Instituta za intelektualno vlasništvo i zamjenika direktora Instituta za standardizaciju nisu poduzete nikakve druge aktivnosti neophodne za transformaciju postojećeg Instituta i stavljanje u funkciju novih instituta.² Značajno kašnjenje u implementiranju zakona, tj. transformaciji postojećeg Instituta, ima za posljedicu da Institut radi u otežanim uvjetima, bez ovlaštenog menadžmenta (novi v.d. direktor imenovan je maja 2005. godine na period od tri mjeseca), što je dovelo do problema u dijelu stvaranja, odobravanja i kontrole troškova, te pravne valjanosti donesenih odluka i drugih akata.

Institut je dužan da bez odlaganja, sačini detaljnu analiza sa svim negativnim efektima rada Instituta u ovakvoj situaciji, donese napatke i plan transformacije i sve navedeno dostavi Vijeću ministara u cilju hitne i efikasne implementacije zakona. Također je potrebno provesti aktivnosti koje prethode učinkovitom sačinjavanju 'Diobene bilance' (npr. definirati jasne ključeve podjele, provjeriti knjigovodstvene evidencije, raččistiti eventualne nejasnoće na saldima konta u poslovnim knjigama i sl.).

Ured za reviziju sugerira Institutu da ponovno urgira kod Vijeća ministara da se, sukladno sa pozitivnim zakonskim propisima definiira status rukovodstva Instituta sa jasnim ovlaštenjima, ciljevima i zadacima u cilju zakonitog i transparentnog rada Instituta, s obzirom da je istekao mandat sadašnjem v.d. direktoru.

2. Osvrt na preporuke iz prethodnog izvješća

Ured za reviziju izvršio je reviziju Instituta za 2004. godinu i prethodnu reviziju Instituta za 2005. godinu o čemu je sastavljeno Izvješće o reviziji za 2004. godinu i upućeno pismo preporuka za 2005. godinu. Osvrtom na preporuke revizije koje su sadržane u ova dva dokumenta konstatirali smo da je Institut poduzeo određene aktivnosti na otklanjanju nedostataka, da su određene aktivnosti u svezi primjene preporuka u tijeku, te da određene preporuke nisu još uvijek realizirane. Navodimo pregled preporuka revizije i status njihovog rješavanja:

Realizirane preporuke:

- § Institut je uz instrukciju Ministarstva financija i trezora riješio problem oko evidentiranja računa na koji se transferiraju sredstva od pružanja vlastitih usluga.

¹ Zakon o osnivanju Instituta za standarde, mjeriteljstvo i intelektualno vlasništvo BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 19/01).

² Vijeće ministara je tek u prvom kvartalu 2006. godine imenovalo komisiju za podjelu Instituta i usvojilo pravilnike o unutrašnjoj organizaciji Instituta za mjeriteljstvo i Instituta za intelektualno vlasništvo, dok Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Instituta za standarde nije bio usvojen do kraja mandata naše revizije iz razloga što nije imenovan ni direktor ovog Instituta, koji formalno pravno treba da predloži navedeni pravilnik.

**Aktivnosti koje su u tijeku:**

- § U tijeku su aktivnosti na transformaciji Instituta vezano za implementaciju odredbi članaka 13. Zakona o osnivanju Instituta

Nerealizirane preporuke:

- § Nije riješeno pitanje rukovodstva i dalji rad po privremenim internim aktima;
- § Nije urađena detaljna analiza poslovanja Instituta po svim segmentima u cilju kvalitetnih priprema za podjelu Instituta i sačinjavanje diobene bilance. Diobena bilanca treba da predstavlja polaznu osnovu početnih stanja u poslovnim knjigama novih instituta.
- § Nije izvršena transformacija Instituta sukladno sa Zakonom o osnivanju Instituta, nisu osigurani potrebni kadrovi i nisu izvršena unapređenja u planiranju proračuna (novih instituta);
- § Nedostatak pisanih pravila i procedura za reguliranje svih značajnih kategorija troškova;
- § Nedostatak pisanih procedura vezano za prikupljanje, kontrolu i evidentiranje prihoda po vrsti

3. NALAZI REVIZIJE I PREPORUKE³**3.1. Sustav internih kontrola⁴**

Revizija je izvršila ispitivanje sustava internih kontrola, administrativnih i računovodstvenih procedura i kvaliteta finansijskog upravljanja u Institutu. Cilj ovih ispitivanja je bio da se uvjerimo u kojoj mjeri su operativni ciljevi ostvareni i koliko su pouzdani podaci na kojima se baziraju godišnja finansijska izvješća, te je li finansijsko upravljanje sukladno sa postojećim propisima.

Ministarstvo financija i trezora BiH dostavilo je svim korisnicima proračuna Praktični vodič za učinkovitu internu kontrolu u institucijama Bosne i Hercegovine⁵ 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, u svijetu, široko prihvaćenom modelu sustava internih kontrola od pet komponenti:

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

Institut nije do sada poduzeo potrebne aktivnosti na izradi Pravilnika o internim kontrolama koji omogućava primjenu ovakvog modela internih kontrola. Najveća odgovornost za uspostavljanje sustava internih kontrola vezana je za rukovodstvo Instituta (v. d. direktora Instituta i imenovanih direktora novih instituta). Istovremeno uvođenje sustava internih kontrola zasnovanog na modelu od pet komponenti najviše će koristiti rukovodstvu, jer će takav sustav osigurati (u razumnoj mjeri) zaštitu

³ Preporuke u Izvješću upućene su postojećem Institutu za standarde mjeriteljstvo i intelektualno vlasništvo, a mogu biti iskorištene i u poslovanju triju novih instituta čije je osnivanje predviđeno Zakonom.

⁴ Sustav internih kontrola podrazumijeva skup postupaka i mjera koje poduzima rukovodstvo u cilju osiguranja točnosti i pravilnosti evidentiranja finansijskih transakcija, njihovu punu usklađenost sa zakonima, te učinkovitost, ekonomičnost i efektivnost trošenja javnog novca kao i zaštite imovine.

⁵ Pogledati Instrukciju za razvoj i održavanje sustava internih kontrola od 08.03.2005. godine koju je sačinilo Ministarstvo financija i trezora BiH i Akcioni plan za uspostavu sustava internih kontrola u institucijama BiH koji je predložila radna grupa za izradu i provođenje akcionog plana za jačanje sustava internih kontrola koju je imenovalo Vijeće ministara Odlukom broj: 277/o4 od 16.12.2004. godine.



poslovanja od eventualnih prijevara, grešaka ili zlouporaba. Naša zapažanja u Institutu u svezi ove problematike predstaviti ćemo po pojedinim komponentama sustava internih kontrola.

- **Kontrolno okruženje**

Kontrolno okruženje je osnova cjelokupnog sustava interne kontrole. Ono osigurava disciplinu i organizaciju kao i klimu koja utječe na opću kvalitetu internih kontrola.

Institut posjeduje pojedine elemente kontrolnog okruženja kao što su kodeks ponašanja uposlenih, održavanje sastanaka (Kolegija Instituta) putem kojih se poduzimaju određene poslovne aktivnosti i sl. Međutim, potrebna su dalja unaprjeđenja kontrolnog okruženja koji čini osnovu bez koje ostale komponente internih kontrola ne mogu biti izgrađene. Veliku prepreku u kreiranju adekvatnog kontrolnog okruženja predstavlja činjenica da u Institutu nije definiran status rukovodstva koje je odgovorno za 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 obavezu rukovodstva u svezi preuzimanja aktivnog interesa u planiranju, nadziranju i izvješćivanju o postignutim rezultatima i razvijanju prakse upravljanja ljudskim resursima (provjera znanja, obuka osoblja, unaprjeđenja itd.).

Uz sve to značajno ograničenje koje utječe da Institut radi u otežanim uvjetima je i nedovršena transformacija Instituta tako da status rukovodstva nije jasno definiran (v.d. direktoru istekao mandat, a rukovoditelji sektora imenovani za direktore i zamjenike novih instituta), sustav internih kontrola nije zadovoljavajući u dijelu nadzora i kontrole nad financijskim transakcijama, funkcioniranje na osnovu Privremenog pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta i drugih privremenih internih akata; planiranje proračuna nije urađeno kvalitetno sa realno utvrđenim resursima za izvršenje jasno definiranih ciljeva i zadataka poslovanja, salda stanja u poslovnim knjigama nisu raščišćena i nisu provedena zaključna knjiženja; slabosti u informacionom sustavu.

Preporučamo da rukovodstvo Instituta da uloži dodatne napore u cilju prenošenja pozitivnog stava prema sustavu internih kontrola na cijelu organizaciju i da poduzme aktivnosti na izradi Pravilnika o internim kontrolama zasnovanih na modelu od pet komponenti.

- **Procjena rizika**

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

Institut nije uspostavio jasne i nepromijenjene ciljeve poslovanja prema područjima i aktivnostima svoga poslovanja, tako da nisu utvrđeni rizici u odnosu na pojedine poslovne procese. Prema tome Institut nije u mogućnosti vršiti vrednovanje rizika sa stanovišta značajnosti procjene pojave rizika, procjenjivanja tolerancije na pojedine rizike i određivanje strategije za postupanje sa rizicima. Ovaj dio procjene rizika je značajan za poduzimanje protumjera za sprečavanje rizika koji je sadržan u kontrolnim aktivnostima.

Institut treba da procijeni rizike poslovanja prema pojedinim poslovnim procesima koji se odnose na financijski aspekt poslovanja. Na primjer, procjena rizika se može utvrditi za određene aktivnosti financijskog poslovanja kao što su: izrada proračuna i praćenje izvršenja proračuna, unos podataka u glavnu knjigu trezora, nabavke, korištenje službenih vozila, financijsko izvješćivanje, posebni programi, popis imovine, i sl. Također poslovni procesi i procjena rizika mogu se utvrditi i za aktivnosti vezano za opće nadležnosti novih Instituta.

- **Kontrolne aktivnost**

Kada su već određeni rizici poslovanja u odnosu na ciljeve, glavna strategija za ublažavanje rizika provodi se kroz kontrolne aktivnosti. Pod kontrolnim aktivnostima podrazumijevaju se: rukovodstvo sa jasnim ciljevima i zadacima, odgovarajuća podjela dužnosti, davanje odobrenja i ovlaštenja, kontrola



transakcija, kontrola pristupa resursima i evidenciji, usklađivanje, nadzor itd. Kontrolne aktivnosti propisane su u obliku procedura, pravila, naputaka itd.

Stoga smo mi u našim ranijim izvješćima sugerirali da Institut donese određeni broj pravila, a pojedina pravila su bila propisana i od Ministarstva financija i trezora (pravila o potrošnji, stvaranju obaveza, procedurama nabavki, procedurama unosa podataka u sustav za plaćanje itd.). Institut je i pored otežavajućih okolnosti u kojima je funkcionirao, donio određeni broj pravila i procedura u 2004. godini i stvorilo minimum preduvjeta za funkcioniranje postojećeg sustava. Međutim, kontrolne aktivnosti treba stalno unapređivati i po našem mišljenju pojedina pravila kojima se reguliraju ograničenja potrošnje (npr. reprezentacija, telefoni, službena vozila) ne bi trebala biti donesena od strane samog Instituta, već na nekom višoj razini (npr. Parlamentarna skupština ili Vijeće ministara), imajući u vidu da nije uobičajeno da odobrenja za trošenje javnog novca donose oni koji ta sredstva i koriste.

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

- **Informacije i komunikacije**

Uočili smo da Institut nije uspostavio formalni sustav informacija i komunikacija koji uključuje računarsku tehnologiju i povremeno okupljanje osoblja radi informiranja. Umjesto toga postoje pojedini oblici neformalnog informiranja i komuniciranja koji ne garantira da će svi biti blagovremeno informirani. Ovdje naročito podrazumijevamo upoznavanje uposlenih sa pravilima kako bi oni jasno prepoznavali svoje uloge i odgovornosti.

Institut bi trebalo da uvede redovan način informiranja i komunikacije sa uposlenima, npr. putem kreiranja Intraneta, redovnim sastancima sa uposlenima uvođenjem oglasne ploče i drugim oblicima komuniciranja.

- **Nadgledanje (Monitoring)**

Nadgledanje podrazumijeva praćenje prethodnih komponenti sustava internih kontrola radi kontrole, prilagođavanja danim uvjetima i stalnog unapređenja sustava. Nismo uočili da je vršeno nadgledanje postojećeg sustava internih kontrola koji je trenutno sadržan u pojedinim pravilima.

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

3.2. Financijska izvješća

Financijska izvješća Instituta sačinjena su prema Pravilniku o financijskom izvješćivanju institucija Bosne i Hercegovine⁶ bez financijskih izvješća na propisanim obrascima za eksterne korisnike. Ovako sačinjena i Ministarstvu financija i trezora dostavljeni financijska izvješća nisu u cijelosti kompletna (članak 18. Pravilnika), a što se ogleda u sljedećem:

- § Informacije o sustavu internih kontrola realiziranih tijekom godine nisu sačinjene i dostavljene Ministarstvu financija i trezora;
- § Korektivne radnje poduzete u cilju realizacije preporuka revizije nisu sadržane u izvješćima i nisu dostavljene Ministarstvu financija i trezora;

⁶ Pravilnik o financijskom izvješćivanju koji je propisalo Ministarstvo financija i trezora.



- § Financijska izvješća su sačinjena na osnovu, još uvijek, ne zaključene glavne knjige trezora iz razloga što Ministarstvo financija i trezora nije provelo zaključna knjiženja (tako se npr. na stavci višak prihoda nad rashodima još uvijek nalazi saldo u iznosu od 339.221 KM).

Ured za reviziju je konstatirao da jedan od razloga nedovoljnog razumijevanja Pravilnika o financijskom izvješćivanju i to što Ministarstvo financija i trezora BiH, koje je propisalo izmijenjeni način izvješćivanja, nije na vrijeme donijelo i objavilo potrebne naputke, smjernice i instrukcije za sačinjavanje i popunjavanje završnih financijskih izvješća, što je stvorilo nedoumice u svezi načina izvješćivanja za eksterne korisnike izvješća. Osim navedenog, izmijenjeni način izvješćivanja nije u cijelosti pouzdan i zbog nedostataka koji su vezani za Ministarstvo financija i trezora, a odnose se na sljedeće: financijska izvješća su sačinjena, iako prethodno nisu provedena zaključna knjiženja u glavnoj knjizi trezora, set propisanih financijskih izvješća ne sadrži financijsko izvješće 'Bilanca stanja' koji predstavlja financijski položaj Instituta, obrasci za financijska izvješća nisu usvojeni i objavljeni, prigodom predaje financijskih izvješća u Ministarstvu financija i trezora nije postojala kontrola kompletnosti propisanih financijskih izvješća i sl.

Ured za reviziju predlaže Institutu da eventualne nejasnoće u svezi izrade financijskih izvješća razjasni sa Ministarstvom financija i trezora i u cilju pouzdanih izvješća otkloni određene nedostatke u izvješćivanju. Mišljenja smo da bi tiskani (objavljeni) obrasci i precizni naputci za popunjavanje financijskih izvješća mogli biti jedno od rješenja kojima bi se postigla standardizacija izvješćivanja.

3.3. Procedure nabavki

Ured za reviziju je uvažio činjenicu da je 2005. bila prva godina novog Zakona o javnim nabavkama i kao i činjenicu da je javni sektor tijekom 2005. godine bio uskraćen za podršku institucija čije je formiranje predviđeno tim Zakonom, međutim ispunjavajući svoj mandat ipak ističemo obavezu poštivanja Zakona o javnim nabavkama, te u namjeri da doprinesemo boljem razumijevanju problematike nabavki, skrećemo vam pozornost na sljedeće nedostatke u procesima nabave koje smo zabilježili tijekom izvršavanja prethodne i završne revizije.

- § U Institutu je došlo do kašnjenja u primjeni Zakona o javnim nabavkama. Ovdje prvenstveno mislimo na blagovremeno odustajanje od naslijeđenih ugovora sa dobavljačima koji su zaključeni prije stupanja na snagu Zakona o javnim nabavkama (npr. nabavka avionskih karata, uredski materijal, usluge popravke i održavanja opreme i dr.);
- § Na početku procesa nabavki nije sačinjen detaljan plan nabavki roba i usluga i nije utvrđena procijenjena vrijednost nabavke, kao podloga za određivanje postupka/razreda nabavki sukladno sa Zakonom;
- § Institut nije, sukladno sa zakonom, donio Pravilnik o nabavkama putem direktnog sporazuma i uspostavilo evidencije nabavki putem direktnog sporazuma tako da postoji rizik da je ukupna godišnja vrijednost ovakvih nabavki pređe dozvoljenih 10% ukupnog godišnjeg proračuna za nabavke);
- § Prigodom nabavke opreme za laboratoriju za plemenite metale i usluga povremenih suradnika iz oblasti mjeriteljstva nije u cijelosti provedena procedura sukladno sa odredbama Zakona (nije pripremljena tenderska dokumentacija, nije sačinjena detaljna razrada kriterija za ocjenu ponuda i način vrednovanja svakog utvrđenog kriterija pojedinačno (svaki kriterij treba da bude jasno određen i u pogledu sadržaja i načina vrednovanja tako da ponuđače ne dovodi u nedoumice), mišljenje Pravobranilaštva dobiveno 06.01.2006. godine, nakon zaključenja ugovora, a ugovor je zaključen 30.12.2005., oprema je u cijelosti plaćena iz sredstava proračuna za 2005.g. kao avans što nije sukladno sa Ugovorom (u ugovoru stoji da će se plaćanje vršiti u roku do 15 dana po isporuci, a rok isporuke 10 do 12 sedmica od obostranog potpisa ugovora, Prema fakturi špeditera roba je isporučena 12.04.2006.g.).
- § Za realizaciju projekta " Analiza direktiva, odluka, preporuka i normativnih dokumenata u EU u oblasti zaštite zraka od zagađenja" sa dobavljačem Tehnunion, zaključen je 30.12.2005. godine



ugovor u vrijednosti 23.000 KM. (Mišljenje br. M-28/06-B od 26.01. 2006. doneseno po zahtjevu Instituta od 20.01.2006.g.). Ugovorom je definirano da će Institut izvršiocu uplatiti avans u iznosu od 17.000 KM, što je i učinjeno. U Ugovoru, članak 4., je definirano da će svi poslovi definirani ugovorom biti izvršeni do kraja siječanja 2006. godine

Institut je obavezan dosljedno poštivati odredbe Zakona o javnim nabavkama u cilju zakonitog i transparentnog trošenja javnih sredstava, te primjene jednakog tretmana i ne diskriminacije potencijalnih dobavljača. Dosljedna primjena navedenog Zakona je bitna kako bi sam proces nabavki bio efikasan i kako bi se izbjegle eventualne žalbe učesnika u procesu, koje mogu rezultirati i kao potencijalne obaveze. Također sugeriramo razmatranje mogućnosti boljeg organiziranja i praćenja procesa nabavki s obzirom na njihovu značajnost i osjetljivost prigodom potrošnje javnog novca, kao i to da se sa provođenjem procedura započinje dosta ranije, početkom godine, kako bi iste bile završeno pravovremeno.

Skrećemo pozornost na potrebu stalnog unapređenja tenderske dokumentacije u dijelu koji se odnosi na detaljnu tehničku specifikaciju roba i usluga koje se traže, jer je tenderska dokumentacija ključni element u procesu nabavke od kojeg mnogo zavisi učinkovitost postupka. Institut bi također u cilju zakonitog i učinkovitog poslovanja trebao sačiniti detaljan plan nabavki (proračun nabavki) koji bi bio osnova za odabir i primjenu postupka nabavki odnosno izbora dobavljača.

3.4. Planiranje i izvršenje proračuna⁷

Prijedlog proračuna Instituta za 2005. godinu sačinjen je objedinjavanjem pojedinačnih PRORAČUNA koju su sačinili pojedini sektori Instituta. Predloženi proračun je sačinjen u iznosu od 4.461.394 KM, odobren u iznosu od 3.149.541 KM, a izvršen u iznosu od 2.105.735 KM. Prijedlog proračuna je rađen na bazi 134 uposlena, a Institut JE sa 31.12.2005. godine imao samo 58 uposlenih.

Analizom predloženog, odobrenog i ostvarenog proračuna, te uvidom u raspoloživu dokumentaciju revizija je utvrdila da ovakav način planiranja nije zadovoljavajući i ne obuhvaća sve potrebne podloge i parametre kao što su: usvojeni plan aktivnosti, analiza stvarnih potreba za materijalnim i ljudskim resursima neophodnim za učinkovito izvršenje planiranih aktivnosti i vršenje funkcija definiranih zakonom. Institut je planirao proračun na bazi planirane organizacione strukture novih instituta, na bazi 134 uposlena, a je stvarni broj uposlenih sa 31.12.2005. godine bio je 58, tako da su troškovi uvećani za planirano povećanje broja uposlenih (za 76 uposlenih). Također, plan nabavki, ponovno, nije urađen detaljno, na osnovu prethodne analize stanja postojeće opreme i realnih potreba za novim nabavkama i nije iskazan vrijednosno. Struktura sredstava po vrsti rashoda prikazana je u tabeli 'Pregled planiranog i izvršenog proračuna za 2005.godinu', u privitku.

Imajući u vidu da je proračun strateški važna osnova za ostvarenje funkcija i aktivnosti koje su definirane pripadajućim zakonima⁸, revizija smatra da bi procesu planiranja proračuna trebalo pristupiti ozbiljnije, te posvetiti više pažnje ulaznim parametrima kao

⁷ Reviziji je predložen proračun za 2005. godinu koji, sukladno Instrukciji Ministarstva financija i trezora, nije sačinjen za postojeći Institut, nego je sačinjen i odobren za tri nove institucije. Ovo je imalo za posljedicu problem financiranja postojećeg Instituta koji egzistira i u 2005. godini.

⁸ Zakon o osnivanju Instituta za standarde mjeriteljstvo i intelektualno vlasništvo BiH ('Službeni glasnik BiH', br.29/00, 19/01); Zakon o osnivanju Instituta za standardizaciju BiH ('Službeni glasnik BiH', broj: 44/04); Zakon o osnivanju Instituta za mjeriteljstvo BiH ('Službeni glasnik BiH', broj 43/04); Zakon o osnivanju Instituta za intelektualno vlasništvo BiH ('Službeni glasnik BiH', 43,04); Zakon o izvršenju proračuna institucija Bosne i Hercegovine za 2004. godinu ('Službeni glasnik BiH', broj 23/04).



što su plan aktivnosti i stvarne potrebe za materijalnim i ljudskim resursima za izvršenje planskih aktivnosti i funkcija definiranih zakonom.

Revizija također predlaže, da se u cilju poboljšanja i unapređenja procesa planiranja donesu pisane procedure za izradu prijedloga plana proračuna kojom bi bila definirana odgovornost svih relevantnih učesnika u tom procesu. Obavezno treba uspostaviti vezu između odobrenog proračuna i plana i programa aktivnosti koje se trebaju realizirati u planiranoj godini.

3.5. Prihodi od pružanja usluga iz vlastite djelatnosti

Ukupno ostvareni prihodi od pružanja usluga iz vlastite djelatnosti u 2005. godini iznosili su 1.909.984 KM. Vezano za praćenju i evidentiranju navedenih prihoda (iste knjiži Ministarstvo financija i trezora) ponovno smo utvrdili iste slabosti na koje smo ukazivali i ranije.⁹ Ovdje prije svega mislimo na: nedostatak instrukcije Ministarstva financija i trezora o prikupljanju, praćenju i kontroli prihoda (prihodi po vrsti se i dalje evidentiraju i prate samo u pomoćnim knjigama Instituta); pomoćne poslovne knjige nisu usuglašene sa Glavnom knjigom i finansijskim izvješćima; Prihodi od usluga mjeriteljstva, i dalje, se dijele isti način: 70% prihoda od ugovora koji Institut sklapa sa trećim licem se dodjeljuju ekspertima, a 30% je prihod Instituta. S obzirom da nije došlo do značajnijih promjena u evidentiranju prihoda u glavnoj knjizi trezora ponovno dajemo istu preporuku.

Ured za reviziju preporuča da se u suradnji sa Ministarstvom financija i trezora pronađe mogućnost da se po automatizmu potraživanja iz pomoćne knjige evidentiraju u Glavnoj knjizi trezora, te da se, u cilju točnog, sveobuhvatnog i učinkovitog prikupljanja prihoda, propišu detaljne napatke o evidentiranju, kontroli i usuglašavanju prihoda koje Institut ostvaruje pružanjem vlastitih usluga.

Također smatramo da su i prihodi od usluga mjeriteljstva, koje u ime Instituta vrše eksperti, na osnovu ugovora o autorskom honorarima, proračunski prihodi, te da odluku o raspodjeli ovih prihoda između Instituta i eksperata treba donijeti Vijeće ministara.

3.6. Rashodi-tekući izdaci

Tekući izdaci su ostvareni u ukupnom iznosu od 1.985.318 KM ili 70% od sredstava odobrenih proračunom. Revizija je, ponovno, utvrdila da za određene kategorije troškova ne postoje jasna i precizna pravila i procedure praćenja, evidentiranja i kontrole istih. Tako npr. troškovi za autorske honorare nisu regulirani internim pravilnikom niti procedurom stvaranja obaveza u pisanom obliku (tko i na koji način vrši izbor eksperata potrebnih za izvršenje raznih usluga, na koji način se prati izvršenje ugovorenih poslova i sl.), iako su ovi troškovi direktno vezani za ostvarivanje prihoda od pružanja vlastitih usluga.

Revizija smatra da je, pored jedinstvene procedure stvaranja i evidentiranja obaveza koja se odnosi na sve troškove, pojedine troškove na kojima se mogu ostvariti eventualne uštede, kao što su gorivo, reprezentacija, autorski honorari, popravka i održavanje vozila i sl., potrebno, također, jasno i detaljno definirati, u cilju ekonomičnog i transparentnog poslovanja.

⁹ Izvješće o reviziji poslovanja Instituta za 2003 i 2004. godinu



4. KORESPONDENCIJA

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

U ostavljenom roku od 15 dana, Institucija nije dostavila svoje komentare na nalaze sadržane u Izvješću.

5. SAŽETAK

Ured za reviziju izvršio je reviziju Instituta sukladno sa Zakonom o reviziji i INTOSAI standardima, uvažavajući opće uvjete okruženja u kojem Institut funkcionira. Utvrđen je određeni broj nepravilnosti i nedostataka u sustavu internih kontrola, koji su imali značajan utjecaj na učinkovito i zakonito poslovanje, te povećanje rizika od nastanka materijalno značajnih grešaka u poslovanju:

- § Sustav internih kontrola nije pouzdan iz razloga što, još uvijek, nije imenovano rukovodstvo sa jasnim ovlaštenjima i odgovornostima, sukladno sa Zakonom o osnivanju Instituta BiH (vidjeti točku 3.1.);
- § Nije, još uvijek, sukladno sa navedenim Zakonom, izvršena transformacija Instituta, podjelom na tri nova, nezavisna instituta: Institut za standardizaciju, Institut za mjeriteljstvo i Institut za intelektualno vlasništvo (vidjeti točku 1.);
- § Institut i dalje funkcionira na osnovu Privremenog pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta i drugih privremenih internih akata (vidjeti točku 3.1.);
- § Proračun za 2005. godinu nije urađen kvalitetno, sa realno utvrđenim resursima za izvršenje jasno definiranih ciljeva i zadataka poslovanja. Proračun za 2005. urađen je objedinjavanjem proračuna novih instituta (vidjeti točku 3.4.);
- § Ministarstvo financija i trezora nije provelo zaključna knjiženja i iz poslovnih knjiga Instituta isknjižilo višak prihoda nad rashodima (vidjeti točku 3.2);

Koristimo ovu priliku kako bi smo izrazili zahvalnost za ljubaznost koja nam je ukazana od strane svih uposlenika Instituta kojima smo se obratili za pomoć i od kojih smo tražili informacije i dokumente za učinkovito izvršavanje naših zadataka.

ZAMJENIK GLAVNOG
REVIZORA

mr. Dragan Kulina

GLAVNI REVIZOR

Milenko Šego



Privitak 1.

PREGLED TRAŽENOG, ODOBRENOG I IZVRŠENOG PRORAČUNA ZA 2005.GODINU

| Red. broj | Vrsta rashoda | Prijedlog proračuna za 2005.god. | Odobreni proračun za 2005.god. | Promjena strukture proračuna | Tekuće rezerve | Donacije | Ostalo * | Ukupno proračun (4+5+6+7+8) | Izvršenje proračuna 2005. god. | Razlika (9-10) | Indeks (10/9) |
|------------|-----------------------------------|----------------------------------|--------------------------------|------------------------------|----------------|----------|----------|-----------------------------|--------------------------------|------------------|---------------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 |
| I | Tekući izdaci | 3.620.904 | 2.837.051 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2.837.051 | 1.985.318 | 851.733 | 70 |
| 1. | Plaće uposlenih | 1.848.532 | 1.303.679 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1.303.679 | 996.135 | 307.544 | 76 |
| 2. | Naknade troškova uposlenih | 420.002 | 316.002 | 0 | 0 | 0 | 0 | 316.002 | 250.648 | 65.354 | 79 |
| 3. | Putni troškovi | 148.660 | 133.660 | 0 | 0 | 0 | 0 | 133.660 | 106.469 | 27.191 | 80 |
| 4. | Izdaci telefonskih i pošt. usluga | 78.600 | 73.600 | 0 | 0 | 0 | 0 | 73.600 | 50.538 | 23.062 | 69 |
| 5. | Izdaci za energiju i kom. usluge | 147.350 | 147.350 | 0 | 0 | 0 | 0 | 147.350 | 45.536 | 101.814 | 31 |
| 6. | Nabavka materijala | 85.100 | 85.100 | 0 | 0 | 0 | 0 | 85.100 | 29.319 | 55.781 | 34 |
| 7. | Izdaci za usl. prijevoza i goriva | 19.200 | 19.200 | 0 | 0 | 0 | 0 | 19.200 | 6.220 | 12.980 | 32 |
| 8. | Unajmljivanje imovine i opreme | 306.800 | 306.800 | 0 | 0 | 0 | 0 | 306.800 | 183.090 | 123.710 | 60 |
| 9. | Izdaci za tekuće održavanje | 82.460 | 67.460 | 0 | 0 | 0 | 0 | 67.460 | 59.687 | 7.773 | 88 |
| 10. | Izdaci za osiguranje | 25.000 | 25.000 | 0 | 0 | 0 | 0 | 25.000 | 651 | 24.349 | 3 |
| 11. | Ugovorene usluge | 459.200 | 359.200 | 0 | 0 | 0 | 0 | 359.200 | 257.026 | 102.174 | 72 |
| II | Kapitalni izdaci | 840.490 | 312.490 | 0 | 0 | 0 | 0 | 312.490 | 120.417 | 192.073 | 39 |
| 1. | Nabavka opreme | 840.490 | 312.490 | 0 | 0 | 0 | 0 | 312.490 | 120.417 | 192.073 | 39 |
| III | Programi posebne namjene | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 1. | | | | | | | | | | | |
| IV | SVEUKUPNO | 4.461.394 | 3.149.541 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3.149.541 | 2.105.735 | 1.043.806 | 67 |
| | Broj uposlenih | 134 | | | | | | | 58 | 76 | 43 |