



**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 93 00, www.revizija.gov.ba, e-mail: saibih@bih.net.ba



Broj :

**IZVJEŠĆE O REVIZIJI
DIREKCIJE ZA IMPLEMENTACIJU PROJEKTA CIPS
ZA 2007. GODINU**

Sarajevo, svibanj 2008. godine



KAZALO

I.	MIŠLJENJE REVIZORA	3
II.	NALAZI I PREPORUKE	4
1.	Realizacija ranijih preporuka	4
2.	Sustav internih kontrola	4
2.1.	Ustrojstvo	4
2.2.	Planiranje i izvršenje proračuna	5
3.	Računovodstvo i financijska izvješća	5
4.	Usklađenost sa zakonima i pravilima	6
4.1.	Javne nabave	6
5.	Informacijski sustav	7
6.	Korespondencija s klijentom	8

PRIVITAK

- Tablica izvršenja proračuna za period 01.01. do 31.12.2007. godine
- Komentari klijenta na Nacrt izvješća o reviziji za 2007. godinu



I. MIŠLJENJE REVIZORA

Temelj za reviziju

Temeljem Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine («Službeni glasnik BiH», broj: 12/06) izvršili smo reviziju finansijskih izvješća koji se odnose na godinu koja se završava 31.12.2007. (Bilanca stanja, Posebnih pregleda uz Bilancu stanja i Analize izvršenja proračuna) u **Direkciji za implementaciju projekta CIPS** (u daljnjem tekstu: Direkcija).

Odgovornost menadžmenta/revizora

Rukovodstvo Ministarstva odgovorno je za pripremu finansijskih izvješća, zakonitost izvršenih transakcija i namjensko korištenje sredstava. Rukovodstvo je također odgovorno za uvođenje sustava internih kontrola kojima se osigurava pouzdano upravljanje javnim sredstvima. Naša odgovornost, kao vanjskog revizora, propisana je Zakonom o reviziji, standardima revizije i etičkim kodeksom za revizore javnog sektora.

Sukladno tome, naša odgovornost je izražavanje mišljenja o tome jesu li finansijska izvješća pouzdana i odražavaju li bilance u potpunosti rezultate izvršenja proračuna. Također, naša odgovornost je procijeniti primjenjuju li rukovoditelji institucije zakone i propise, koriste sredstva za odgovarajuće namjene te ocijeniti finansijsko upravljanje, funkciju interne revizije i sustave internih kontrola.

Cilj i djelokrug revizije

Reviziju smo obavili u skladu s Revizijskim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija – ISSAI i Međunarodnim standardima revizije. Revizija uključuje ispitivanje, na bazi izvršenih testiranja, dokaza koji su relevantni za iskazane iznose i objavljivanja u finansijskim izvješćima, te regularnost finansijskih transakcija koje su uključene u finansijska izvješća.

Revizija je planirana i izvršena tako da se dobiju informacije i pojašnjenja koja smatramo nužnim za osiguravanje dostatno dokaza koji pružaju razumno uvjerenje da finansijska izvješća ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze uzrokovane greškama, prijevarom ili drugim neregularnim radnjama i da su sredstva utrošena sukladno odobrenom proračunu i drugim propisima.

Smatramo da revizija koju smo izvršili pruža razumnu osnovu za naše mišljenje.

Kvalifikacija

- 1. Evidentiranje nepersonaliziranih kartica osobnih karata, vozačkih dozvola i osobnih karata za strance nije izvršeno na zalihama materijala. Time nije omogućeno vrijednosno evidentiranje promjena tijekom godine vezano za nabavku i utrošak ovih kartica, kao i iskazivanje knjigovodstvenog stanja neutrošenih kartica na zalihama materijala (detaljnije - točka 3.).*
- 2. Kao posljedica neodgovarajućeg ustrojstva i nadzora kod sustava javnih nabava, procedure javnih nabava nisu bile u cijelosti provedene sukladno Zakonu o javnim nabavama Bosne i Hercegovine (detaljnije - točka 4.).*

Po našem mišljenju:

Finansijska izvješća Direkcije za 2007. godinu prikazuju realno i istinito finansijsko stanje na dan 31. prosinac 2007. godine i sukladna su Pravilniku o finansijskom izvješćivanju i Pravilniku o računovodstvu institucija Bosne i Hercegovine, osim za napomenu pod točkom 1.

U svim materijalno značajnim aspektima rashodi Direkcije su upotrijebljen za svrhe koje je odredio Parlament Bosne i Hercegovine i u skladu su s relevantnim propisima, osim za napomenu pod točkom 2.

Sarajevo, svibanj 2008. godine



II. NALAZI I PREPORUKE

1. Realizacija ranijih preporuka

Ured za reviziju izvršio je reviziju poslovanja Direkcije za 2006. godinu o čemu je sastavljeno Izvješće o reviziji kojim je skrenuta pozornost Direkciji da popisne liste stalnih sredstava ne sadrže vrijednosne pokazatelje niti su sastavljene po grupama stalnih sredstava, da sistematizacija radnih mjesta nije bila usvojena, da nije bilo izvršeno evidentiranje nepersonaliziranih kartica na zalihama materijala, već na rashodima Direkcije, te da nije bila uspostavljena financijska služba Direkcije i ISFU sustav u poslovnim prostorijama Direkcije. Također, istaknuta je i potreba određenih unapređenja informacijskog sustava Direkcije. Rukovodstvu je sugerirano da ove slabosti razmotri i poduzme određene aktivnosti u cilju njihovog otklanjanja.

Direkcija je sukladno odredbama članka 16. stavak 3. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine dostavila odgovor Uredu za reviziju o poduzetim aktivnostima radi nadilaženja navedenih slabosti.

Osvrtom na preporuke revizije date u revizijskom izvješću, kao i uvidom u realizirane aktivnosti koje su navedene u odgovoru o poduzetim aktivnostima, utvrdili smo da je Direkcija otklonila spomenute slabosti, ali da je potrebno i daljnje unapređenje pojedinih segmenata poslovanja. Navodimo naše ranije preporuke i komentar o daljnjim unapređenjima:

Realizirane preporuke:

- Popis stalnih sredstava Direkcije s 31.12.2007. godine urađen je pravilno s podacima koji sadrže vrijednosne pokazatelje i koji su razvrstani po organizacijskim jedinicama i pripadajućim kontima, tako da se stanje po popisu slaže sa stanjem u poslovnim knjigama,
- Pravilnik o ustrojstvu i sistematizaciji radnih mjesta usvojen je sredinom godine i time stvorene pretpostavke za učinkovitiju raspodjelu obveza i odgovornosti. Međutim, učinci ovih promjena nisu bili u cijelosti prisutni zbog prijema jednog dijela stalno uposlenih pred kraj godine, tako da su i tokom godine poslove obavljali uposleni po ugovorima o djelu;
- Informacijski sustav financijskog upravljanja ISFU je uspostavljen u poslovnim prostorijama Direkcije, kao i financijska služba Direkcije (iako ove poslove obavljaju osobe po ugovoru o djelu). Time su stvorene pretpostavke učinkovitijeg nadzora nad poslovima planiranja i izvršenja proračuna.

Nerealizirane preporuke:

- Direkcija vodi količinske vrijednosti nepersonaliziranih kartica (osobnih karata, vozačkih dozvola i osobnih karata za strance), međutim, vrijednosno evidentiranje ovih kartica nije izvršeno u Glavnoj knjizi trezora u ISFU sustavu na poziciji «zalihe materijala». Time nije omogućeno vrijednosno evidentiranje promjena tijekom godine vezano za nabavu i utrošak ovih kartica, kao i iskazivanje knjigovodstvenog stanja neutrošenih kartica na zalihama materijala.

2. Sustav internih kontrola ¹

2.1. Ustrojstvo

Pravilnik o unutarnjem ustrojstvu i sistematizaciji radnih mjesta Direkcije usvojen je 31.05.2007. godine. Ukupan planirani broj uposlenih sukladno ovom Pravilniku iznosi 136. Direkcija je do kraja godine uspjela zaposliti 75 izvršitelja, tako da su i dalje vršena angažiranja po ugovorima o djelu (prosječno godišnje angažiranje po ugovorima iznosilo je 40-60 uposlenih). U većini slučajeva ugovori su zaključivani na razdoblje od 3 mjeseca i kasnije produžavani. Angažiranje se vršilo u skladu s Odlukom direktora o

¹ Sukladno članku 13. stavak 2. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine revizija ocjenjuje financijsko upravljanje, funkciju interne revizije i sistem internih kontrola o čemu ne izražava mišljenje već izvješćuje o uočenim slabostima.



ustrojstvu i načinu rada na projektima u okviru Direkcije do uspostave nove ustrojbene strukture (odluka od 01.11.2006. godine). Ugovori su uglavnom zaključivani za poslove iz djelokruga rada Direkcije (IT poslovi, poslovi na održavanju sustava, financijsko-računovodstveni poslovi, itd.). Utvrđeno je da su pojedine osobe angažirane po ugovoru o djelu istovremeno ostvarivale i naknade za rad na projektima koji su izvršavani u okviru Direkcije. Sve navedeno može utjecati na zakonitost ovakvog upošljavanja, a raspodjela odgovornosti i ovlasti na uposlenike čije upošljavanje ima privremeni karakter predstavlja rizik u poslovanju Direkcije.

Preporuka

S obzirom da je usvojen Pravilnik o ustrojstvu i sistematizaciji radnih mjesta, preporučamo da Direkcija nastavi sa smanjenjem angažiranja po ugovorima o djelu i da to bude stalni cilj Direkcije. Također, Direkcija treba obustaviti isplate naknada po više temelja za osobe angažirane po ugovorima o djelu i da ukupne naknade isplaćuje po jednom ugovoru.

2.2. Planiranje i izvršenje proračuna

Direkcija je na propisanim obrascima i u predviđenom roku dostavila zahtjev za proračun za 2007. godinu. Ukupan iznos traženih sredstava iznosio je 21.864.200 KM. Pojedinačno po kategorijama traženo je za tekuće i kapitalne izdatke Direkcije 7.300.000 KM, za projekt registracije vozila 11.109.000 KM, projekt pasivne registracije birača 1.158.000 KM i projekt SDH sustava prijenosa 2.297.200 KM. Ministarstvo financija i trezora je umanjilo predloženi proračun, tako da je konačno odobreni proračun Direkcije iznosio 17.289.976 KM. Najveće smanjenje proračuna izvršeno je na projektu registracije vozila u iznosu 4.564.000 KM, što govori o nepreciznoj procjeni sredstava, ali i okolnostima pod kojim realizacija ovog projekta ne ovisi u cijelosti o Direkcije.

Analizom izvršenja proračuna ustanovili smo da su postojala odstupanja odobrenog i izvršenog proračuna. Tablica izvršenja proračuna pokazuje da je proračun Direkcije ostvaren 65% ili 6.132.976 KM manje od odobrenog. Smatramo da je ovakvo izvršenje proračuna posljedica još uvijek neriješenog ustrojstva Direkcije, ali i nepreciznog predviđanja pojedinih aktivnosti, naročito onih koje se izvršavaju iz projekata Direkcije.

Direkcija je, također, iskoristila mogućnost prestrukturiranja sredstava u ukupnom iznosu od 116.000 KM, pri čemu su povećane plaće i naknade, a smanjeni ostali tekući izdaci. Kao razlog navodi se nedostatak sredstava za uposlene po ugovorima o djelu, što je, također, rezultat neriješenog ustrojstva i nemogućnosti preciznog planiranja rashoda za plaće i naknade.

Preporuka

Direkcija treba posvetiti više pozornosti realnom planiranju proračuna polazeći od detaljne analitičke strukture rashoda i stvarne potrebe ulaganja u višegodišnje projekte. Također, sustav planiranja treba se unaprijediti u dijelu izdataka za plaće i naknade po ugovorima o djelu što je vezano za konačno rješenje ustrojstva Direkcije.

Uočili smo da sustav internih kontrola nije u dostatnoj mjeri učinkovit kada su u pitanju isplate naknada za prijevoz uposlenih i kompletnost godišnjih financijskih izvješća Direkcije (*Revizija je o ovim slabostima uputila direktno Pismo/Memorandum direktoru Direkcije*).

3. Računovodstvo i financijska izvješća

Direkcija nije izvršila vrijednosno evidentiranje nepersonaliziranih kartica (osobnih karata, vozačkih dozvola i osobnih karata za strance) u Glavnoj knjizi trezora u ISFU sustavu na poziciji «zalihe materijala», jer su zalihe sredstava u obliku osnovnog i pomoćnog materijala koji se troši u proizvodnom procesu, odnosno pri pružanju usluga.



Time nije omogućeno vrijednosno evidentiranje promjena tijekom godine vezano za nabavku i utrošak ovih kartica, kao i iskazivanje knjigovodstvenog stanja neutrošenih kartica na zalihama materijala.

Također, utvrdili smo da početni saldo sredstava u pripremi, 01.01.2007.godine, sadrži iznos od 151.842 KM koji predstavlja preneseni saldo prethodne godina, a odnosi se na ranije nepravilno evidentiranje dijela ovih kartica koje su prilikom ranijih nabavki knjižene na sredstva u pripremi. Potrebno je ovaj saldo isknjižiti iz Glavne knjige, a uknjižiti stvarni saldo ovih kartica na dan 01.01.2007. godine kao što je navedeno u prvom pasusu.

Preporuka

Preporučamo Direkciji da izvrši odgovarajuća korektivna knjiženja u Glavnoj knjizi trezora, tj. da isknjiži vrijednost sredstava u pripremi u iznosu 151.842 KM, i izvore sredstava u istom iznosu, a uknjiži početni saldo zaliha ukupnih nepersonaliziranih kartica po popisu 31.12.2006. godine. Naredne promjene (izlaze po utrošku) treba evidentirati mjesečno po izvješćima Centra za personalizaciju, a promjene (ulaze po nabavama) u momentu izvršene nabave ovih kartica.

4. Usklađenost sa zakonima i pravilima

4.1. Javne nabave

Direkcija je tijekom godine provodila procedure javnih nabava pridržavajući se u većem dijelu Zakona o javnim nabavama. Međutim, uočili smo određene slabosti koje su imale utjecaja na samu učinkovitost ovog sustava. Poslove javnih nabava obavljalo je više osoba u Direkciji bez jasnih obveza i odgovornosti u ovim poslovima. Također, u Direkciji nije postojala osoba čija bi isključiva nadležnost bila poslovi javnih nabava. Kao posljedica neodgovarajućeg ustrojstva i nadzora nad sustavom javnih nabava, procedure javnih nabava nisu bile u cijelosti provedene sukladno Zakonu o javnim nabavama BiH. Konstatirali smo sljedeće:

- Plan javnih nabava kao osnova cjelokupnog sustava javnih nabava nije dovoljno precizan. (npr. predmet nabave od firme «Telenet» i «Lanaco» nije specificiran u planu kao što je u tenderskoj dokumentaciji i ugovoru o nabavi). Vrijednosti nabava su bile procijenjene, ali nije bilo jasno naznačeno koje će se vrste postupaka primjenjivati u postupcima dodjele ugovora (osim kod SDH sustava), što je definirano člankom 6. Zakona o javnim nabavama. Premda se u odnosu na pojedinačnu vrijednost može pretpostavljati koji će postupak biti primijenjen, smatramo da navođenje postupka treba biti naznačeno i obrazloženo procjenom tržišta, poznavanjem svake konkretne nabave, sačinjavanjem adekvatne tenderske dokumentacije, itd. Zbog toga nabave nisu bile inicirane donošenjem pojedinačnih odluka o nabavama od strane ovlaštene osobe Direkcije kojim se daje odobrenje za nabavu i ističe sama odgovornost ovlaštene osobe, što istovremeno povećava efikasnost sustava nabava. Ovo je dalje kompliciralo same procedure javnih nabava i uzrokovalo ponavljanje nekih postupaka i njihovo odugovlačenje;
- Javne obavijesti o nabavama nisu u svim slučajevima sadržavala procijenjene ukupne količine ili obujam ugovora, mjesto isporuke, uvjeta učešća, kriterije (i podkriterije) za dodjelu ugovora itd. Umjesto konkretnih informacija navedeno je da je isto definirano u tenderskoj dokumentaciji, što nije sukladno odredbama članka 19. Zakona o javnim nabavkama i članka 11. Naputka o primjeni Zakona o javnim nabavama (navedeni član 19. glasi: "Obavijest o javnoj nabavi će svim zainteresiranim dobavljačima pružiti dovoljno informacija koje će im omogućiti da ocjene žele li dostaviti ponudu za razmatrani ugovor. Obavijest o javnoj nabavi sadržavat će kratku informaciju u skladu s relevantnim bitnim informacijama iz tenderske dokumentacije"). Ovo je mogao biti uzrok što je za većinu procedura postupak obnovljen;
- Direkcija nije na vrijeme sačinila izvješća o provedenim postupcima nabavi koji su trebali biti dostavljeni Agenciji za javne nabave, što je regulirano člankom 41. Zakona o javnim nabavama (izvješća su dostavljena tek u 2008. godini);
- Tražene garancije za izvršenje ugovora koje su navedene u tenderskoj dokumentaciji nisu dostavljene od strane izabranih dobavljača;



- Obavijest o dodjeli ugovora po svim postupcima javnih nabava nisu objavljena u Službenom glasniku BiH;
- Testiranjem procedure izbora dobavljača za nabavu goriva ustanovljeno je da ista nije bila provedena u cijelosti prema odredbama Zakona o javnim nabava. Nakon dva bezuspješna postupka nabava, zaključen je ugovor na osnovu pregovaračkog postupka bez dokaza koji pokazuje ovakav način izbora. Odluke o poništenju prethodnih postupaka nedostaju (odluke treba potpisati odgovorna osoba, a ne povjerenstvo), a poništenja nisu javno objavljena. Izmijenjeni uvjeti u tenderskoj dokumentaciji nisu javno objavljeni i dostavljeni su samo jednom ponuđaču, što nije u skladu s odredbama članka 13. stavak 6. Zakona o javnim nabavkama. Također, povjerenstvo je sačinilo strukturu kriterija cijene u ovisnosti o vrsti robe, a podkriteriji nisu bili objavljeni u tenderskoj dokumentaciji;
- Za usluge registracije i osiguranja vozila nije provedena procedura izbora dobavljača, niti su iste obuhvaćene planom nabavki. Usluge registracije s 31.12.2007. ostvarene su u iznosu 3.426 KM, a usluge osiguranja vozila u iznosu 3.967 KM.

Preporuka

Preporučamo Direkcija organiziranje sustava javnih nabava s definiranjem jasne odgovornosti i ovlasti izvršitelja ovog posla i zaduživanje osobe koja će isključivo biti odgovorna za provođenje procedura javnih nabava, počevši od planiranja i izrade tenderske dokumentacije, te izvještavanja i praćenja cjelokupnog postupka.

Plan nabava treba biti temelj za učinkovito provođenje procedura nabava i treba obuhvaćati sve nabave za koje je sukladno zakonu nužno provesti proceduru izbora dobavljača i predstavljati podlogu za određivanje postupaka nabava. Obavijesti o javnim nabavama trebaju sadržavati dostatno informacija koje bez uvida u tendersku dokumentaciju pružaju opredjeljenje potencijalnim ponuđačima za sudjelovanje u poslu.

U cilju unapređenja sustava internih kontrola bilo bi dobro da Direkcija donese detaljna interna pravila i procedure vezano za izradu godišnjeg plana nabava, rok za donošenje ovog plana, obveze i odgovornosti povjerenstva za nabave, vođenje evidencije direktnih sporazuma i druga bitna pitanja kojim bi se osiguralo da proces javnih nabava bude učinkovitiji.

5. Informacijski sustav

Direkcija je osigurala dobru tehničku infrastrukturu na kojoj je implementiran veliki broj projekata značajnih za funkcioniranje Direkcije i državne uprave uopće. Stanje koje se odnosi na razvoj projekata i stvorenu infrastrukturu prati se kroz kreiranu strategiju razvoja čime se stvara sigurnije okruženje u kome sustav funkcionira. U toku je implementacija projekta čiji je cilj konsolidiranje i reinženjering modela podataka postojećih evidencija građana i vozila kao dijela informacijskog sustava. Utvrđeno je da postojeći Plan sigurnosti ne obuhvata sve segmente kompleksnog informacijskog sustava. Ne radi se procjena rizika funkcioniranja informacijskog sustava kao osnovnog segmenta funkcioniranja Direkcije. Testne operacije oporavka podataka se ne provode, što za sustave s važnim podacima predstavlja rizik. Određeni stupanj sigurnosti je postignut kroz podešavanje mrežne opreme i suvremeni mrežni monitoring. Radne stanice koje imaju pristup internetu su na logički odvojenoj mreži, ali nemaju odgovarajuću antivirusnu zaštitu. «Backup» podataka se radi prema ranije utvrđenim procedurama, odvojeno za svaki podsustav. Nabavljena je nova oprema za pravljenje rezervnih kopija, ali nisu odgovarajući «backup» softveri.

Preporuka

Implementirati projekt konsolidiranja sustava u tekućoj godini te time smanjiti operativne troškove i poboljšati kvalitetu IT usluga. Implementaciju provesti kroz faze kreiranja dokumenta opisa projekta i konsolidiranja infrastrukture, database i aplikativnih servera, i modela podataka. Akcije bi se trebale sprovesti tako da omoguće nesmetan rad sustava koji je u produkciji, a da s druge strane omoguće što jednostavniju tranziciju s dosadašnjih vertikalnih aplikacija na jedinstven model podataka koji može po svojoj prirodi pokriti funkcionalnost svih navedenih aplikacija.



Dokumentirati precizne zahtjeve koji se odnose na performanse konsolidiranog sustava kao što su: dostupnost, skalabilnost, vrijeme logiranja, veći broj konkurentnih korisnika i sl. Kreirati kompletnu projektnu dokumentaciju. Potrebno je planirati i provesti operacije procjene rizika za funkcioniranje vitalnih projekata u okviru informacijskog sustava.

Formirati radnu skupinu koja će kreirati sveobuhvatan Plan sigurnosti sustava. Sagledati aspekte praćenja standarda u područja zaštite osobnih podataka i održavanja sustava razmjene podataka.

Predvidjeti Procedure u slučaju katastrofa i pada sustava, te osigurati uvjete testiranja sustava i vraćanja podataka u prvobitno stanje i osigurati licencirane antivirusne softvere za sve radne stanice u mreži koje imaju pristup internetu.

Planirati nabavu licenci odgovarajućih specifičnih softvera za «backup» i za administraciju baza podataka. Kreirati nove procedure za «backup» podataka u konsolidiranom sustavu.

6. Korespondencija s klijentom

Direkciji je uručen Nacrt izvješća o reviziji za 2007. godinu na razmatranje i dostavljanje eventualnih novih dokaza i komentara na nalaze revizije.

U ostavljenom roku od 15 dana, Direkcija je dostavila komentare na nalaze sadržane u Nacrtu izvješća o reviziji koji se odnose na potvrdu naših nalaza i mjere koje je Direkcija poduzela na otklanjanju slabosti koje su naznačene u našem izvješću. Temeljem toga ovo Izvješće predstavlja konačno izvješće dostavljeno klijentu bez korekcija u odnosu na Nacrt izvješća o reviziji.

U prilogu Izvješća dostavljamo vam komentare Direkcije.

Sarajevo, svibanj 2008. godine

**ZAMJENIK GENERALNOG
REVIZORA**

mr. Dragan Kulina

GENERALNI REVIZOR

M.P.

Milenko Šego