



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

Број : 01–400-384/КД/03

српски

ИЗВЈЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ
МИНИСТАРСТВА ЗА ЦИВИЛНЕ ПОСЛОВЕ И КОМУНИКАЦИЈЕ
ЗА 2002. годину

Сарајево, јул 2003. године

САДРЖАЈ

1.	МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА	3
2.	НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ	4
2.1.	Систем интерних контрола	4
2.1.1.	Правила и процедуре трошења	4
2.1.2.	Информациони систем Министарства	4
2.2.	Извршење Буџета	5
2.3.	Финансијски извјештаји и рачуноводство	7
2.3.1.	Текући издаци	7
2.3.2.	Капитални издаци	8
2.3.3.	Програми посебне намјене	8
2.3.4.	Попис - инвентарисање	9
2.3.5.	Обавезе из ранијих година	9
2.4.	Пројекат "CIPS"	10
2.4.1.	Увод и налази ревизије техничког аспекта пројекта "CIPS"	10
2.4.2.	Историја пројекта и налази финансијског аспекта пројекта "CIPS"	12
2.4.3.	Интерне контроле менаџмента	21
2.4.4.	Књиговодствено обухватање пројекта	22
3	ОСВРТ НА ОБАВЉЕНУ РЕВИЗИЈУ ЗА 2001	22
4.	РЕЗИМЕ	23

1. МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА

- 1.1. Канцеларија за ревизију финансијског пословања Институција Босне и Херцеговине извршила је ревизију финансијских извјештаја и значајних одлука руководства у **МИНИСТАРСТВУ ЗА ЦИВИЛНЕ ПОСЛОВЕ И КОМУНИКАЦИЈЕ**, (у даљем тексту : Министарство), за финансијску 2002. годину.
- 1.2. Руководство Министарства одговорно је за ефикасно пословање које треба бити у сагласности са законском регулативом. Ова одговорност укључује подношење поузданих извјештаја о пословању у годишњем финансијском извјештају.
- 1.3. Наша одговорност је да изразимо мишљење о тим финансијским извјештајима у сагласности са генерално усвојеним ревизорским стандардима, те у складу са чланом 13. Закона о ревизији финансијског пословања Институција Босне и Херцеговине (Службени гласник БиХ бр. 17/99) извијестимо о сљедећем :
 - да ли су рачуни састављени у складу са важећом законском регулативом ;
 - да ли годишњи рачуни одражавају тачан и истинит приказ пословања током године и стања на крају године ;
 - о економичности, ефикасности и успјешности којим је Министарство користило средства у обављању својих функција ;
- 1.4. Ревизију смо обавили у складу са генерално прихваћеним ревизорским стандардима и стандардима Међународне организације врховних ревизорских институција – INTOSAI. Ови стандарди захтјевају да ревизију планирамо и обавимо с циљем постизања разумне основе за процјену да ли финансијски извјештаји представљају тачан и истинит приказ пословања током године. Стога је ревизија испитивала узорак значајних трансакција и одлука руководства

Сматрамо да ревизија коју смо обавили пружа разумну основу за наше мишљење.

Канцеларија за ревизију изражава резерву на Финансијске извјештаје Министарства за 2002. годину у погледу ставки које се односе на сљедеће:

- правила и критерији којима се регулише право и висина појединих трошкова нису донесени и усвојени као писане процедуре којима се постиже већа економичност и ефикасност у трошењу јавног новца (тачка 2.1.1, 2.3.1, 2.3.3.);
- Министарство није у свим случајевима поступало сагласно законским прописима која регулишу јавне набавке (тачка 2.3.1);
- стална средства која се налазе код МУП-ова, а која се односе на опрему за издавање пасоша, нису евидентирана пописом нити су усаглашена са књиговодственим евиденцијама у пословним књигама Министарства (тачка 2.3.4.);
- постоји ризик за реализацију потенцијалних обавеза из ранијег периода који може настати као посљедица судског спора за неплаћене обавезе за Загребачки велесајам у износу од 134.965 КМ (2.3.5.).
- одређени структурни елементи којима се постиже већа ефикасност везано за "CIPS" пројекат, недостају или су недовољно јасни (тачка 2.4.);
- препоруке за отклањање одређених недостатака уочене током предходне ревизије за 2001. годину, нису употпуности извршене, нити су предузете активности на њиховој имплементацији (тачка 3.);

2. НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ

2.1. Систем интерних контрола

Ревизија је уочила одређене недостатке у систему интерних контрола у дијелу који се односи на доношење одређених правила, процедура и критерија којима се регулише трошење појединих средстава из Буџета. Министарству је скренута пажња на овај недостатак и током ревизије финансијских извјештаја за 2001. годину, али тим поводом Министарство није ништа учинило.

2.1.1. Правила и процедуре трошења

Ревизијом је утврђено да Министарство нема утврђена правила којима се регулишу трошкови буџетских средстава који се односе на службена путовања, употребу фиксних и мобилних телефона, набавке канцеларијског материјала, горива, оправки и одржавања возила, кориштења репрезентације, стручног образовање, преводилачких услуга и друго.

Такође, Министарство није утврдило правила потрошње за поједине накнаде запосленима као што су накнаде за превоз са посла и на посао, накнаде трошкова смјештаја, накнаде за одвојени живот и накнаде за привремене и повремене послове.

Ревизија препоручује да Министарство донесе своја интерна правила потрошње којима се регулишу критерији и процедуре трошења средстава буџета, чиме се постиже економијност и ефикасност пословања. Наведена правила потрошње дефинишу поступке којима се стичу права на остваривање појединих трошкова и одобравање насталих трошкова од стране овлашћених лица. Наведена правила потребно је донијети до доношења ових правила од стране Министарства за трезор.

2.1.2. Информациони систем Министарства

У Министарству постоје различити информациони подсистеми који нису међусобно увезани у једну цјелину. За канцеларијско пословање у Министарству се користе појединачни компјутери који раде на оперативном систему Windows 98 користећи нелиценциране MS Office софтверске пакете.

Користећи нелиценциран софтвер Министарство се излаже ризику правних посљедица кршења ауторских права, и ризику непредвиђених трошкова одржавања нелиценцираних софтверских пакета, што би требало узети у обзир при креирању развојних планова.

У склопу информационог система налази се и централна база података о пасошима. Утврђено је да централна база података са издатим пасошима после 2000-те године није ажурна и да се не врши редовна допуна са новим подацима. Из НОЦ Бања Лука, МУП Тузла, МУП Мостар, МУП Ливно, те ДКП мреже, подаци о издатим пасошима после шестог мјесеца 2000-те не уносе се у централну базу података, тако да се може констатовати да ажурна централна база података о издатим пасошима не постоји.

Министарство би требало успоставити адекватну контролу над централном базом података, обезбједити да се неувезани дјелови за издавање пасоша међусобно повежу те да се успостави редовна репликација базе података.

- **Административна и организацијска контрола**

Министарство нема јединствен организован информациони систем који би повезао све секторе и тиме умногоме олакшао међусобну комуникацију и бољу организациону контролу.

Ревизија је утврдила да одлука о развојном плану и другим фазама информатизације није донесена на нивоу цјелокупног Министарства, што може довести до несклада потреба и ресурса и до међусобне неподударности различитих информационих подсистема унутар Министарства.

У Министарству раде људи који имају задужења за управљање и развој појединачних информационих подсистема, међутим не постоје јасна задужења за управљање информационим системом на нивоу цјелокупног Министарства. Недовољна организацијска контрола обзиром на број информација и докумената који се свакодневно обрађују, може довести до неефикасности у раду Министарства.

Министарство би требало имати јасна задужења за управљање и развој информационог система, као и писане процедуре за системску анализу, одржавање системског софтвера и контролу података као предуслов за успостављање административне и организацијске контроле.

- **Заштита података и резервне копије**

Утврђено је да не постоје интерне писане процедуре о заштити и чувању фајлова као ни правила о прављењу бацкуп-а (резервне копије), те да се резервне копије не праве редовно и на организован начин.

Не постојање и не придржавање правила о прављењу резервних копија може проузроковати трајним губитком битних података без којих би рад Министарства био отежан. Такође, утврђено је да Министарство као носиоц активности издавања пасоша није прописало процедуру са техничким детаљима о прављењу резервних копија на базама података у мјесту издавања, што може довести до нестручног руковања и оштећења базе. Поред овога, непостојање процедуре о прављењу резервних копија може служити као оправдање за нередовно прављење резервних копија и слање у централну базу података.

Потребно је донијети интерна правила о чувању и заштити података, као и прављењу резервних копија, те водити бригу да се резервне копије о свим битним подацима редовно праве.

2.2. Извршење Буџета

Укупно планирани трошкови Министарства према усвојеном Буџету за 2002. годину износили су **21.084.435 КМ**. Министарство је током 2002. године користило текуће резерве буџета у износу од **225.715 КМ**, а Одлуком Савјета министара у децембру 2002. године одобрено је Министарству да у програме посебне намјене унесе планирана средства за Комисију за усклађивање редова возње у износу од **100.000 КМ**, тако да су укупна планирана средства Министарства за 2002. годину износила **21.410.150 КМ**. Остварени трошкови Министарства за 2002. годину износили су **21.099.928 КМ**, што је за **310.222 КМ** мање од планираних, или што представља остварење **99%** од плана.

Министарству су одобрена посебна средства из текуће резерве буџета у више наврата за одређене намјене према одлукама Савјета министара, и то за : набавку канцеларијске опреме (15.000 КМ), Државну комисију за границе (61.138 КМ), делегацију БиХ на 90-ом засједању Међународне организације рада у Женеви (15.975 КМ), Комисију за именовање судија Суда БиХ (24.600 КМ), трошкове састанка ЦЕМТ групе за путни превоз (12.000 КМ), додатне трошкове имплементације Пројекта "CIPS" (47.850 КМ), Комисију за заштиту података (6.210 КМ), накнаде запосленима за празнике (42.942 КМ).

Министарство није прекорачио укупне трошкове у односу на Буџет за 2002. годину.

Преглед извршења Буџета Министарства за 2002. годину приказан је у наредној табели :

ПРЕГЛЕД ИЗВРШЕЊА БУЏЕТА ЗА 2002 ГОДИНУ

Табела бр. 1.

Износи у КМ

Ред бр.	Врста расхода	Одобрено Буџетом 2002	Пре - расподјела Буџета 2002	Текуће резерве 2002	Буџет 2002 (4+5)	Остварење Буџета 2002	Одступање (7-6)	Индекс 7/6
1	2	3	4	5	6	7	8	9
I	Текући издаци	3.425.431	3.425.431	100.975	3.526.406	3.449.909	- 76.497	98
1.	Плате запослених	2.011.770	2.026.770 *	0	2.026.770	2.021.478	- 5.292	100
2.	Накнаде трошкова запослених	413.030	512.988 *	71.700	584.688	577.807	- 6.881	99
3.	Издаци за материјал и услуге	758.413	653.455 *	16.975	670.430	624.422	- 46.008	93
4.	Издаци за осиг. и банк. усл.	17.820	17.820	0	17.820	14.116	- 3.704	79
5.	Уговорене услуге	224.398	214.398 *	12.300	226.698	212.086	- 14.612	94
II	Текући грантови	0	0	0	0	0	0	0
III	Капитални издаци	50.000	50.000	15.000	65.000	45.415	- 19.585	70
IV	Програми посебне намј	17.609.004	17.709.004	109.740	17.818.744	17.604.604	- 214.140	99
1.	Државне комисије	480.000	480.000	61.513	541.513	488.082	- 53.431	90
2.	Средства за одржавање система издавања пасоша	600.000	600.000	0	600.000	558.150	- 41.850	93
3.	Припремни послови за пројекат "CIPS"	450.000	450.000	47.852	497.852	497.482	- 370	100
4.	Пројекат "CIPS"	15.000.000	15.000.000	0	15.000.000	14.999.767	- 233	100
5.	Финансирање операција деминирања	497.483	497.483	0	497.483	497.483	0	100
6.	Резервисање за проширење обима и дјелатности Минист.	517.935	517.935	0	517.935	514.383	- 3.552	99
7.	Агенција за Државну службу	63.586	63.586	375	63.961	32.793	- 31.168	52
8.	Комисија за усклађивање редова вожње	0	100.000 **	0	100.000	16.464	- 83.536	16
	УКУПНО (I - IV)	21.084.435	21.184.435	225.715	21.410.150	21.099.928	- 310.222	99
	Број запослених	108	108	-	108	112	4	104

* Прерасподјелом буџета према одобрењу Трезора извршено је повећање на платама запослених у износу од 15.000 КМ и накнадама трошкова запослених у износу од 99.958 КМ, а смањење на издацима за материјал и услуге у износу од 104.958 КМ и уговореним услугама у износу од 10.000 КМ.

** Планирана средства за Комисију за усклађивање редова вожње према Одлуци Савјета министара 100.000 КМ.

Без обзира што Министарство није прекорачило поједине ставке буџета, нити укупан годишњи буџет за 2002. годину, очигледно је да Министарство није адекватно извршило планирање буџетских ставки, што показују остварене прерасподјеле унутар појединих буџетских ставки и повлачење средстава из текућих резерви буџета.

Такође, Министарство је средства предвиђена за "проширење обима дјелатности" у износу од 514.383 КМ утрошила за "средства одржавања система за издавање пасоша", односно за издатке додатног штампања пасошких књижица.

Канцеларија за ревизију сматра да се процесу планирања буџета мора посветити више пажње водећи рачуна о потребама Министарства према стварном броју запослених и задацима и циљевима које Министарство треба да оствари.

2.3. Финансијски извјештаји и рачуноводство

Ревизија је извршила испитивање финансијских извјештаја Министарства, и то посебно текућих издатака, капиталних издатака и програма посебних намјена и прибавила довољно доказа за њихову оцјену.

2.3.1. Текући издаци

Текући издаци Министарства остварени у 2002. години износе укупно 3.449.909 КМ. Издаци се односе на плате и накнаде запослених, трошкове за материјал и услуге, издатке за банкарске услуге и уговорене услуге. Уочене су одређене неправилности које могу имати утицаја на економичност и ефикасност трошења јавног новца. Такође, Министарство није у свим случајевима поступило у складу за законима који регулишу процес набавке материјала и услуга. Наведено се односи на сљедеће :

- одлука о ограничењима мобилне телефоније није се примјењивала конзистентно током цијеле године већ само у прва два мјесеца 2002. године. Остварени трошкови по овом основу за 2002. годину износе 178.668 КМ. Сматрамо да се на поменутиим позицијама са одређеним ограничењима могла остварити већа економичност пословања ;
- код издатака за канцеларијски материјал, који су у 2002. години остварени у износу од 178.668 КМ, Министарство није извршило прикупљање понуда са цијенама за робу или обједињавање ових потреба на годишњем нивоу и расписивање јавног огласа. Јавни оглас је објављен у октобру 2002. године, међутим на основу њега није изабран најповољнији добављач. Стварање обавеза по овом основу одобравају помоћници министра иако не постоји писмено одобрење односно преноси овлаштења са министра на ниже особље ;
- код издатака за гориво, који су остварени у укупном износу од 58.499 КМ, не постоје писана правила и критерији којима се прецизира ко има право на ове издатке и за које намјене ;
- за услуге оправки и одржавања службених возила остварене у износу од 67.173 КМ, недостају правила која прецизирају одобравање трошкова прије њиховог настанка. На тај начин постигла би се већа економичност у трошењу средстава за ове намјене ;
- услуге за трошкове штампања образаца за дозволе у друмском саобраћају нису извршене путем јавног оглашавања већ интерним прикупљањем понуда на основу захтјева за понуде. Мада су ови трошкови остварени у износу од 49.592 КМ, сматрамо да је требало извршити јавно оглашавање обзиром да је било и додатног штампања образаца ;

- за остварене трошкове репрезентације у износу од 58.387 КМ не постоје одлуке о правима и ограничењима ових трошкова ;
- остварене накнаде запосленима за превоз са посла и на посао остварене су у укупном износу од 84.596 КМ. Ове накнаде у неким случајевима су исплаћиване лицима која према евиденцијама присуства на послу нису била радно ангажована. Такође, уочено је да се ове исплате врше и за друге релације од оних које су наведене у одлукама ;

Канцеларија за ревизију препоручује да се прецизирају правила потрошње појединих средстава и одреде критерији који дефинишу право на кориштење појединих трошкова и њихово одобравање од стране овлашћених лица. Овим се постиже већа ефикасност пословања.

Такође, Министарство мора све веће набавке материјала и услуга вршити према правилима о јавним набавкама. Препоручујемо код појединих сталних набавки, нпр. канцеларијског материјала и штампања образаца, да се на основу годишњег плана набавке унапријед распише јавни тендер за одабир најповољнијег понуђача. На тај начин Министарство ће обезбједити већу економичност у трошењу јавних средстава.

2.3.2. Капитални издаци

Капитални издаци Министарства остварени су у износу од 45.415 КМ. Ревизијом нису уочене неправилности које се односе на набавке сталних средстава Министарства.

2.3.3. Програми посебне намјене

Ревизијом су обухваћена средства Програма посебних намјена који се финансирају из буџета за 2002. годину. Средства намијењена за Пројекат "CIPS" обрађена су у посебном поглављу 2.4. ниже.

Прегледани су трошкови Комисије за држављанства, Комисије за границе, Комисије за деминирање, трошкови средстава система издавања пасоша, трошкови на припремним пословима за "CIPS" пројекат и трошкови намијењени за проширење дјелатности. Ревизијом су утврђене следеће неправилности :

- ангажовање запослених у комисијама и пројектима и одређивање висине њихових накнада извршено је без писаних правила и критерија ;
- за поједине трошкове комисија и пројеката (репрезентација, смјештај и сл.) не постоје критерији којима се дефинише право и висина ових трошкова ;
- за украдено возило које није власништво Министарства (кориштено од стране Комисије за деминирање) плаћени су трошкови његовог проналажења агенцији која се бави овом дјелатношћу у Београду у износу од 2.543 КМ. Плаћање ових трошкова није уобичајено и није правдано одлуком овлашћеног лица или органа ;

Министарство мора посветити већу пажњу рационалности трошења средстава из буџета који припадају комисијама и програмима посебних намјена. Канцеларија за ревизију препоручује да се прецизно утврде критерији утрошка средстава намијењених појединачно свакој комисији и програмима за посебне намјене. Мишљења смо да треба прецизније планирати средства за ове намјене.

2.3.4. Попис – Инвентарисање

Министарство је извршило попис средстава на дан 31.12.2002. године и усагласило стварно стање са стањем у пословним књигама. Међутим, стална средства која се налазе у МУП-овима, а која се односе на средства за издавање пасоша, нису на дан 31. децембар 2002. године пописана и усаглашена са стањем у пословним књигама Министарства. Наведена неправилност није везана само за 2002. годину, већ и предходне године. Ово упућује на закључак да Министарство нема евиденције колико се тачно ових средстава налази у МУП-овима која су власништво Министарства и колика је њихова вриједност.

Министарство треба да предузме активности да се сва стална средства која се налазе код МУП-ова, а која су власништво Министарства, у цјелости попишу и усагласе са пословним књигама и књиговодственим евиденцијама Министарства.

2.3.5. Обавезе из ранијих година

Укупне обавезе евидентирани у Министарству које се односе на предходне године износе 204.499 КМ.

Обавезе из 2001. године односе се на потенцијалне обавезе које могу настати као посљедица судског спора за створене трошкове за учешће Босне и Херцеговине на међународном Загребачком велесајму у износу од 134.965 КМ заједно са судским трошковима и каматама.

Остале потенцијалне обавезе према добављачима из 2001. године, за које постоје опомене за плаћање, износе укупно 8.654 КМ.

Обавезе према Комисији за усклађивање редова вожње по основу накнада запосленима за 2002. годину износе укупно 60.564 КМ (44.100 КМ нето накнаде и 16.464 КМ порези на накнаде). Ради се о обавезама према одлуци Савјета министара донесеној у децембру 2002. године за ретроактивну исплату накнада запосленима у комисији која није реализована.

Остале мање обавезе из 2002 године износе 316 КМ.

Обавезе из ранијих година представљају потенцијалне обавезе Министарства за које постоји ризик да могу бити плаћене у будућем периоду на терет средстава буџета.

2.4. Пројекат "CIPS"

2.4.1. Увод и налази ревизије кроз технички аспект пројекта "CIPS"

Пројекат "CIPS" има основни циљ да реализује тзв. Цивилни регистар, односно централну базу података о грађанима и возилима. Централна база смјештена је у Сарајеву, а њена копија у Бања Луци. У том циљу у оквиру пројекта се у свим општинама у БиХ реализује тзв. Државни портал, тј. скуп мјеста за аквизицију захтјева и података грађана, те јединствена Комуникациона мрежа (БХ НГН) за увезивање свих ових дијелова система. Пројекат треба да реализује производњу сљедећих докумената: личних карата, возачких дозвола, саобраћајних дозвола и пасоша у центру за производњу докумената у Бања Луци, као и да integriше податке тих докумената у централну базу података у «NOC» Сарајево («Network operation center»).

Инфраструктуру која се реализује овим пројектом користиће и остали државни органи и ентитетски информациони системи, а касније и комерцијални корисници, у складу са Законом о заштити података.

Измјеном броја локација на којима ће се штампати документи (са 20 на 1), пројекат "CIPS" има нову структуру локација по хијерархији :

- «NOC» Сарајево П локација ... централна евиденција,
- «NOC» Бања Лука ... резервна евиденција и штампање,
- Д локација ... регионални центри за спремање и контролу података,
- Ц локације (Ц1,Ц2,Ц3,Ц4) ... обрада захтјева, аквизиција (зависно од величине локације),
- М локација ... мобилна локација, обрада захтјева и аквизиција.

Предуслов за почетак имплементације "CIPS" пројекта представљало је усвајање сета закона из области које се захтјевају "CIPS" пројектом. Ради се о сљедећим законима :

- Закону о јединственом матичном броју,
- Закону о пребивалишту и боравишту грађана БиХ,
- Закону о личној карти,
- Закону о заштити личних података,
- Закону о централној евиденцији и размјени података

Пројекат "CIPS" обухвата :

- Изградњу информационог система који обухвата :
 - номенклатуре (шифарнике),
 - подсистем базе података о јединственом матичном броју, пребивалишту и боравишту држављана БиХ (Цивилни регистар – «CRS») и личним картама (Заједнички систем идентификације грађана – «CCIS»),
 - подсистем базе података возачких дозвола (Заједнички систем возачких дозвола – «CDLS»),
 - подсистем базе података регистровања возила (Систем саобраћајних дозвола – «VRCS»),
 - подсистем базе података путних исправа (Пасошки систем – «PASSYS»),
- Издавање идентификационих докумената,
 - личне карте,
 - возачке дозволе,
 - саобраћајне дозволе,
 - путне исправе (издају се),
- Остале активности
 - дефинисање архитектуре "CIPS" пројекта
 - дефинисање стандарда,
 - дефинисање локалитета обраде и потребне опреме,
 - дефинисање техничке основице,
 - дефинисање техничких карактеристика идентификационих докумената (ЛК и возачка дозвола),

- дефинисање мреже и комуникације,
- развој апликативног софтвера,
- обука корисника апликације,
- сигурност, тајност и заштита података,
- везе са екстерним корисницима,
- одржавање система

Уговор са фирмом "Siemens" дефинисан је кроз двије фазе рада из Анекса И, уз опције које су понуђене од "Siemens"а у истом анексу. Вриједност уговора за двије фазе рада дефинисана је у Анексу ИИ, и износи 16.857.099 ЕУР (32.969.620 КМ). Вриједност опција износи 819.782 ЕУР (1.603.354 КМ)

Фаза 1 укључује имплементацију система цивилног регистра (регистра грађана CRS), Јединственог система идентификационих докумената грађана (CCIS), Јединственог система возачких дозвола (CDLS), «scanning» апликацију, инсталацију 23 раздјелника, и тестирање ЛАН инсталације. Ова фаза до детаља укључује имплементацију централног система персонализације, «NOC», РС «NOC», 20 Д локација и 25 Ц локација. Прва фаза укључује «roll out» (распакивање система) и издавање «ID» картица са 500.000 личних карата и 200.000 возачких дозвола. Она даље укључује испоруку опреме за пројекат. Ова фаза покрива припрему сљедећих подсистема :

- Систем регистрације грађана (CRS)

Систем регистрације грађана у знатној мјери се односи на софтверске апликације и базе података укључујући и документацију и обуку особља. Регистар грађана мора се обезбједити да би подржао издавање нових докумената. Систем регистра грађана ће прихватити и похранити алфанумеричке информације о свим грађанима БиХ. Пружат ће информације другим подсистемима "CIPS"-а и израђивати статистику и извјештаје,

- Јединствени систем идентификационих докумената грађана (CCIS)

Систем уствари представља систем личних карата и укључује (а) Прикупљање података, (б) Израду докумената и (ц) Издавање докумената. Обим набавке (а), (б) и (ц) укључује уједно и Хардвере и Софтвере као и компоненте обуке особља.

- Јединствени систем возачких дозвола (CDLS)

Овај систем укључује (а) Прикупљање података, (б) Израду докумената и (ц) Издавање докумената. Обим набавке (а), (б) и (ц) укључује уједно и Хардвере и Софтвере као и компоненте обуке особља. Овај систем ће почети са радом тек након потпуне успоставе CRS и CCIS. CCIS технологија се примјењује и на CDLS.

Фаза 2 укључује «roll out» систем у преосталих 118 Ц локација и испоруку преосталих 2.050.000 личних карата и 1.300.000 возачких дозвола.

Поред Фазе 1 и 2, понуђене су и сљедеће горе наведене опције :

- Подсистем саобраћајних дозвола је понуђен као опција. Саобраћајне дозволе би постале оперативне након што процес CRS и CCIS постану потпуно оперативни,
- Подсистем пасошке апликације је понуђен као опција. Пасошки подсистем би постао оперативан након што процеси CRS и CCIS постану потпуно оперативни,
- Даље, биће понуђен уговор о одржавању на 2 године који почиње након рока гаранције/одржавања.

Ове опције су предмет договора између страна везаним за вријеме испоруке.

Остали Анекси Уговора дефинишу :

Анекс III Уговора дефинише услове финансирања.

Анекс IV Уговора дефинише процедуре измјене захтјева («change requests»).

Анекс V Уговора дефинише организацију пројекта.

Анекс VI дефинише План пројекта.

Уговор се састоји и од два Адендума.....

Адендум бр.1 односи се на овјеру (потврду) купца и испоручиоца једанаесет процедура измјене захтјева («change requests») у износу од 120.615,52 ЕУР. Ради се о замјени уговорене опреме која је непотребна са опремом која је функционално потребна у вези пројекта "CIPS", а што је регулисано Анексом 4 Уговора са "Siemens".

Адендум бр. 2 предвиђа, с обзиром на измјене у организацији министарстава, пренос свих права и обавеза на Министарство за цивилне послове. Такође, измјењене су поједине тачке «cashpoint» везано за рок отварања другог акредитива за фазу 2. пројекта и помјерање рокова фазе 2. за четири мјесеца.

Ревизијом су уочене одређене слабости техничког аспекта пројекта "CIPS" које се односе на следеће :

- Потребно је након имплементације пројекта откупити изворни код система за који се поуздано не зна цијена. Ово свакако треба обухватити у приједлог за обухватање нове студије исплативости пројекта односно тачке исплативости пројекта. Такође, откуп изворног кода ће омогућити домаћим институцијама управљање пројектом након истека уговора са фирмом "Siemens".
- Треба размотрити како се определијелити код уговорених процедура за измјену захтјева («change requests») која предвиђа да се нефункционална опрема мора замијенити неком другом макар она била и непотребна, а све у оквиру уговореног износа,
- У периоду од 29.01.03 до 09.06.03 десило се 17 системских грешака због којих комплетан систем издавања личних карата повремено није радио. Произвођач је унапријед договореном комуникацијом уредно обавјештаван о проблемима рада система. Утврђено је да је основни узрок спорог рада и прекида рада система проблем креирања извјештаја «Oracle». Обзиром да "Oracle" још увијек није успио отклонити поменуте проблеме при раду система, дирекцији се препоручује да у будућим креирањима апликација, прије свега апликације за саобраћајне дозволе, размотри опцију кориштења неке друге системске платформе уколико постојећа није у стању задовољити потребе.

Оцјену комплетног техничког аспекта пројекта "CIPS" која се односи на пројектну документацију и њен садржај, Канцеларија за ревизију није била у могућности изразити с обзиром на ограниченост расположивог времена и потребну помоћ специјалисте из области комуникација.

Сагледавајући рад и активности Дирекције за имплементацију пројекта "CIPS" на осталим техничким аспектима цјелокупног пројекта, ревизија је у оквиру својих могућности и уз наведене примједбе, стекла разумно увјерење да су активности на имплементацији пројекта «"CIPS"» обављане у складу за захтјевима који су прописани законима и одобрењима датим од стране Савјета министара.

2.4.2. Историја пројекта и налази ревизије кроз финансијски аспект пројекта "CIPS"

Активности ОХР-а МУП-ова и Савјета министара БиХ на пројекту датирају од почетка 2000. године. Извјештај о процедури избора подизвођача и интегратора пројекта дао је амбасадор Доналд Хејс. Након верификовања ове процедуре од стране Савјета министара у тадашњем сазиву, дошло је до коначних преговора и склапања уговора са фирмом "Siemens". Сачињен је Споразум о пословно – техничкој сарадњи са поштама и телекомима у БиХ у циљу реализовања комуникационе мреже и припреме простора за Државни портал.

Хронологија дешавања¹ :

Писани материјали из извјештаја господина Доналда Хејса показују да је ОХР покренуо процес консултација са Министарством цивилних послова и комуникација о техничким питањима која се односе на заједничку возачку дозволу још у децембру 1998, а са МУП-овима у јануару 1999. године. Ове двије године тешко је било реконструисати, јер нема писаних докумената и информација.

- 18.02.2000. објављен је захтјев за софтвер личних карата и возачких дозвола (Statement of Qualification – SOQ) од стране ОХР-а у Дневном авазу и Независним новинама. Истовремено, ОХР је припремао и захтјеве за доставу понуда за јединствени пасош, за опрему и материјал за израду личних карата и возачких дозвола. Ови захтјеви за доставу понуда упућени су од стране ОХР-а директно на адресе ограниченог броја иностраних фирми, користећи се одредбама члана 23. «WTO» споразума када се ради о набавкама за «националну сигурност».
- 29.06.2000. техничка радна група, чији је задатак да формулише најефикасније и најекономичније мјере за увођење заједничког новог пасоша, као и остала техничка питања везано за послове у оквиру Министарства цивилних послова и комуникација, формирана је на иницијативу ОХР-а дописом од 29.06.2000. од стране Михаела Флуегера, вршиоца дужности шефа политичког одјела ОХР-а

Радну групу су сачињавали представници :

Министарства цивилних послова и комуникација БиХ	Милан Ђорђевић,
МУП-а Републике Српске	Горан Дубиновић,
МУП-а Посавског кантона	Јосо Косић,
МУП-а Тузланског кантона	Јасенко Шехановић

Јосо Косић је убрзо напустио МУП, а замијенио га је Крешимир Кево.

Сви чланови радне групе су обавијестили своја министарства и добили сагласности да сарађују у радној групи, али да се држе техничке стране и без могућности да одлучују било шта у политичком и техничком смислу (интервјуисањем Јасенка Шехановића речено је да је радна група у том смислу добила писмени налог ОХР-а)

- 05.07.2000. први састанак радне групе одржан у просторијама ОХР-а у Сарајеву на којем су присуствовали још Мајкл Риос и Волфганг Куфер. На састанку се расправљало о могућој проблематици ако дође до измјена пасоша, као и досадашњим искуствима на изради пасоша;
- 18.07.2000. на састанку у Сарајеву радна група упозната са захтјевом који је послат на четири изабране фирме (што је учинио ОХР) које би требале да понуде књижице за пасоше према европским стандардима квалитета («Bundesdruckerei» - Њемачка, «Geseke-Devrient» - Њемачка, «Orell Fusell» - Швицарска и «Fransoa Charles Obertur» - Француска);
- 01.08.2000. у Лукавици у просторијама МЦПК предочене су ковертиране понуде три фирме (одустала фирма «Orell Fusell»). Отворене су све три понуде које су садржавале техничке карактеристике пасошких књижица и њихови узорци. Након испитивања извршено је бодовање према припремљеним елементима, ковертиран понуде појединачно и предате Мајкл Риосу;

Истовремено, ОХР је издао захтјев за понуде за израду софтвера личних карата и возачких дозвола на три фирме које су предходно квалификоване (ОПС Конзорцијум који сачињавају Пинг Сарајево, Оптима Мостар и Оптима Бања Лука, ЗИРА Сарајево и ОЦЕАН Сарајево – Травник)

¹ Korištene pisane Informacije iz dokumentacije Direkcije CIPS projekta

- 03.10.2000. извршена је оцјена и процјена техничких карактеристика ИД картица за личне карте и возачке дозволе за понуде које је прибавио ОХР, и ковертирано је бодовање. Фирме које су учествовале на понуди су «Polaroid» УСА, «ZM» УСА, «Trub» Швицарска, «Data» Њемачка, «Fransoa Charles Obertur» Француска. Присутни Мајкл Ханер и Предраг Шофранац испред ОХР-а;
- 12.10.2000. у Лукавици дискутовано је о концепту пројекта личних карата и возачких дозвола као и пословима везано за избор понуђача за израду софтвера за овај пројекат за три фирме које су ушле у ужи избор;
- 31.10.2000. у Бања Луци је одржан састанак радне групе у МУП-у РС гдје су отворене понуде наведене три фирме за израду софтвера личних карата и возачких дозвола и разматране техничке карактеристике. Констатовано је да поред исцрпне анализе понуђача није могуће извршити бодовање, те је договорено да се разговори обаве директно са понуђачима у Мостару;
- 08.11.2000. у Мостару је одржан састанак у МУП-у кантона са сваким од понуђача који су имали 40 минута за излагање и 30 минута за постављање питања. Након разговора извршено је бодовање као и ковертирање које су код себе задржали представници ОХР-а;
- слиједе позиви ОХР-а за руковођење "CIPS" пројектом и интеграционе услуге упућени на четири иностране фирме (користећи одредбе члана 23. «WTO» споразума) и то : «IBM» , «UNISIS», "SIEMENS", «EDS». Стигла је само једна понуда од "Siemens"а која је технички евалуирана од стране техничке групе;
- 30.01. и 31.01.2001. у просторијама МЦПК, на захтјев ОХР-а, одржана је презентација "CIPS" пројекта гдје се појавио "Siemens" као интегратор пројекта на приједлог ОХР-а;

Ревизија је истраживала да ли је фирма "Siemens" предходно учествовала у креирању пројекта и креирању пројектне и тендерске документације. Интервјуисањем више извора добили смо одговор да "Siemens" није предходно учествовао у креирању пројектне и тендерске документације.

Наредних годину дана, дакле од почетка 2001. године до почетка 2002. године, долази до одређеног застоја у реализацији пројекта, који је према сакупљеним документима резултат неусаглашених ставова у вези начина избора понуђача, који су у погледу финансијских параметара, избор ОХР-а. Активности ОХР-а, МУП-ова и Савјета министара интензивирани су после 11. септембра 2001. године.

У том интервалу, радна група врши одређене активности на даљем прецизирању функционисања пројекта у сарадњи са ОХР-ом. У том смислу урађено је следеће :

- 14.02.2001. радна група је отпутовала на радни састанак у Цирих у посјети изабраној фирми «Trub» за штампање личних карата и возачких дозвола. На састанку се радило о модифицирању пројекта "CIPS" и његовом прилагођавању БиХ стварности;
- 07.03.2001. у МЦПК настављене су консултације из Цириха;
- 21. – 23.03.2001. на састанку у Бремену дефинисана је оптимална конфигурација система, типови локација, и уобличен пројекат до нивоа да би се поново могао презентирати политичким структурама које се требају изјаснити;

Група је од ОХР-а тражила да се за даљи рад техничке групе добије сагласност од припадајућих министарстава и да добију папир на коме би била прецизирана њихова дјелатност, што је ОХР и урадио.

- Крајем 2001. године долази до усвајања сета закона који стварају претпоставке за отпочињање пројекта "CIPS". Ради се о следећим законима :

- Закон о личној карти држављана Босне и Херцеговине;
- Закон о јединственом матичном броју;
- Закон о пребивалишту и боравишту држављана БиХ;
- Закон о заштити личних података;
- Закон о централној евиденцији и размјени података.
- 26.10.2001. – 35 сједница СМ, донијета одлука о наставку развоја пројекта "CIPS".

Активности на пројекту током 2002. и 2003. године праћене су кроз Сједнице Савјета министара.

- 03.01.2002. - 46. сједница СМ, именовање др. Мирка Шкрбића за Пројект менаџера. Предходно, господин Шкрбић је од 15.10.2001. године запослен као Савјетник за телекомуникације предсједавајућег Савјета министара,
- 06.02.2002. – 53. сједница СМ, прихваћена Информација о активностима на пројекту, предложен план за реализацију, задужено МЦПК да редовно информише Савјет министара о пројекту "CIPS",
- 07.02.2002. – 54. Сједница СМ, уступање просторија на V. спрату зграде Савјета министара за пројекат "CIPS",
- 21.02.2002. – 56. сједница СМ, потврда ревидираног техничког концепта пројекта "CIPS", формирање радне групе у саставу : Сеадета Церић, Драгиша Станковић и Антон Рилл која ће у сарадњи са ОХР-ом преузети сву релевантну документацију везано за досадашње активности на пројекту.

Документ «Технички концепт пројекта "CIPS"» одложен је у досијеу ревизије. Он укратко описује разлоге за имплементацију пројекта, циљеве пројекта, обим пројекта, општи концепт информатизације, визију и стратегију, формирање «NOC»-а, правну регулативу, дефиницију стандарда, локалитете обраде и потребну опрему, мрежу и комуникацију, развој апликативног софтвера, обуку, сигурност и заштиту, имплементацију, одржавање система, документацију пројекта. Интервјуисањем Антона Рилла у вези изузимања документације од ОХР-а образложено је да су представници ОХР-а донијели документацију у 5 регистратора на састанак у "CIPS", али да су је одмах затим и вратили у своје канцеларије.

- 07.03.2002. – 58. сједница СМ, одлука да се прихвати извјештај радне групе о проведеној процедури код избора интегратора,
- 28.03.2002. – 60 сједница СМ, потребно убрзати процес имплементације пројекта, расправа о питањима финансирања пројекта, прихватање дизајна личне карте, прихваћена информација о изради главног изведбеног пројекта за реконструкцију V. спрата, дата сагласност за закључивање уговора са Архитектонским факултетом Сарајево о изради и испоруци све инвестиционо-техничке документације и консултантске услуге за реконструкцију V. спрата.
- 04.04.2002. – 61. сједница СМ, везано за финансирање пројекта закључено да буџет за 2002. годину треба донијети што прије, указано на сигурносни и политички аспект пројекта, дата задужења о предлагању конкретних закључака који ће довести до склапања уговора са фирмом "Siemens". Задужени Мирко Шкрбић, Светозар Михајловић и Анто Домазет да у складу са законским прописима предложе рјешења у вези финансирања пројекта,

Треба напоменути да је постојала прва варијанта уговора са "Siemens"ом на износ од 20.355.028 ЕУР. Интервјуисањем Шкрбића и Шехановића у вези овога записано је да је технички тим смањео ову цијену захваљујући томе што је извршено смањење са 20 локација за штампање (20 сервера), на 1 локацију за штампање (2 сервера), што пројекат чини јефтинијим и истовремено сигурнијим. (Изводи из првобитног Уговора налазе се у досијеу ревизије).

- 11.04.2002. – 62. сједница СМ, питања локације штампарије, прихваћен извјештај оведеној тендерској процедури за изградњу објекта на V. спрату, овлаштен М. Шкрбић да потпише уговор са извођачем.

Ревизијом је уочено да тендер за избор извођача радова на реконструкцији и адаптацији V. спрата зграде Савјета министара у Сарајеву и зграде Медицинске електронике у Бања Луци није био јаван, већ избором директних, циљаних извођача који су прошли предквалификације по методи «fidic». Ово се правда временским ограничењима за имплементацију пројекта, техничким предпоставкама (условима) које немају сви извођачи, елиминисањем фирми које су иначе неконкурентне, оствареном повољном цијеном по квадратном метру (око 760 КМ/м² у Сарајеву и око 200 КМ/м² у Бања Луци), одлуком Савјета министара о прихватању процедуре и могућношћу да се и ова инвестиција може подвести под члан 23. «WTO»-а («национална сигурност пројекта од посебног интереса»).

- 18.04.2002 – 63. сједница СМ, обављена расправа о току реализације пројекта, задужено МЦПК и Министарство за трезор да припреми приједлог конкретних рјешења финансирања пројекта.
15.04.2002. године, адвокат Пламенко Чустовић, по закључку Савјета министара, дао је са правног аспекта приједлоге за измјене и допуне уговора са фирмом "Siemens" у циљу прецизнијих дефинисања појединих одредби уговора и заштите интереса Босне и Херцеговине, као равноправне уговорне стране.
- 29.04.2002. – 64. сједница СМ, долази до реализације пројекта "CIPS" тиме што је Савјет министара размотрио и прихватио Уговор о изради и одржавању система заштите докумената грађана између Босне и Херцеговине и "Siemens Business Services", а у који су уграђене сугестије из мишљења правног експерта које је тражено по закључку Савјета министара са предходне сједнице. Закључено је да потписник уговора у име Босне и Херцеговине буде министар цивилних послова и комуникација. Истовремено, Савјет министара је размотрило и у складу са мишљењем Правне службе СМ и сугестијама датим у расправи, донио одлуку о оснивању Дирекције за имплементацију пројекта "CIPS" са приједлогом систематизације.

Уз оцјену да понуђени приједлог систематизације радних мјеста У Дирекцији практично има привремени карактер, задужено је Министарство цивилних послова и комуникација да у складу са приједлозима датим у расправи размотри понуђене сугестије на текст систематизације (питање задужења и овлаштења у Дирекцији, заштита и сигурност објеката и докумената итд), као и да се од ентитетских влада затражи изјашњење на утврђени износ приједлога цијена на личне документе, те начин алокације средстава односно прихода по том основу.

Савјет министара је такође закључио да МЦПК у својим предстојећим активностима има у виду сугестије по питању утврђивања локације у Бања Луци и услова под којима ће се локација користити, те да се запошљавање у Дирекцији врши уз прибављено мишљење Кадровске комисије Савјета министара, као и поштивање Закона о државним службеницима, без обзира што исти још није усвојен.

- 09.05. и 12.05.2002. – 65. сједница СМ, Дирекција "CIPS"-а се задужује да редовно даје извјештаје о развоју пројекта. Задужена је правна служба СМ да размотри предложени нацрт уговора са поштама и телекомима,
- 16.05.2002. – 66. сједница СМ, прихваћени нацрти уговора са поштама и телекомима, постављен др. Мирко Шкрбић за директора Дирекције пројекта "CIPS",
- 29.05.2002. отворен пројектни рачун у Поштанској банци за трансфер аванса и инвестицију.

Пренос средстава на пројектни рачун Дирекције "CIPS"-а, чији је потписник био Шкрбић М, вршен је са депозитног рачуна "CIPS"-а у Трезору. Промет на овим рачунима односи се на промет средстава уплаћених од ЈП БХ поште БиХ у износу од 2.805.360 КМ утروшених за уплату аванса "Siemens"у и инвестицију на реконструкцији зграда у Сарајеву и Бања Луци.

Поште

Поступцима ревизије обухваћени су уговори о пословно техничкој сарадњи са поштама који су анализирани и тражена су појашњења одговорних особа. Уговори предвиђају иницијална средства све три поште од чега је само ЈП БХ поште испоштовало уговор о суфинансирању пројекта у износу од 2.805.360 КМ (од овог износа уплаћен је аванс "Siemens" у износу од 1.000.000 ЕУР, а остало је утروшено за инвестицију реконструкције зграда у Сарајеву и Бања Луци и трошкове пројекта – акредитива). ЈОДП Српске поште Бања Лука није уплатило средства у износу од 1.359.466,23 КМ, као и ХПТ Мостар (1.049.875,16 КМ) предвиђене за суфинансирање пројекта.

Ова средства нису бесповратна, тако да ће постојати обавеза пројекта према ЈП БХ поштама која по анексу доспијевају 15.06.2003. године (2.805.360 КМ) уз евентуално умањење за дио набављене опреме из пројекта за потребе поште.

Уговори о сервисирању пројекта предвиђају трошкове пројекта које се плаћају поштама за :

- све услуге пошта из оквира регистроване дјелатности (услуге блиндираних возила, транспорта опреме, изнајмљивање простора за обуку, рекламирање, оглашавање итд),
- трошкове на име закупа шалтера 20 КМ/м2 увећану за 100 КМ мјесечно за свако шалтерско мјесто,
- на име манипулативних трошкова 2,5 КМ (није прецизирано, а по рјечима одговорних треба да стоји 2,5 КМ по издатом документу – лична карта и возачка дозвола).

Ревизијом су уочене одређене непрецизности уговора са поштама које се односе на следеће :

- **укупна квадратура поштанских шалтера није утврђена и незна се прецизно колики су мјесечни трошкови закупа,**
- **није прецизно дефинисано шта значе «манипулативни трошкови». Ако су то трошкови за инвестиције које поште требају да ураде за опремање шалтера, не постоје процјене нити предрачуни инвестиција,**
- **није прецизно дефинисано да ли су трошкови 2,5 по сваком издатом документу и којим документима,**
- **није нам познато да ли је Савјет министара употпуности упознат да у контексту најновије цијене личне карте (10 КМ) и возачке дозволе (40 КМ), буџету припада 7,5 КМ од сваке личне карте и 37,5 КМ од сваке издате возачке дозволе. Поред тога када пројекат достигне фазу нулте исплативости тј. када пређе у фазу добити (прецизније «након испуњења уговорних обавеза према инвестицији пројекта»), слиједе издаци за МУП-ове 3,5 КМ за издату личну карту и 10 КМ за издату возачку и саобраћајну дозволу (омјер је наслијеђен из предходног омјера за издавање пасоша 33.33% МУП-у и 66.66% буџету).**

Ревизија препоручује преиспитивање ових уговора и њихово прецизирање у смислу наведених примједби.

Запослени

Постављења у Дирекцији "CIPS"-а (директор и два помоћника) извршена су на приједлог Кадровске комисије Савјета министара. Осталих пет стално запослених који су пратеће особље (што укупно чини 8 стално запослених) запослено је без конкурса. Дакле, за све запослене није било конкурса.

Осталих 62 запослена, запослена су по уговору о дјелу односно по уговору о привременим и повременим пословима. Структуру чини 90% запослених из МУП-а. У наредном периоду постојаће постепена тенденција смањивања запослених по уговорима (до 50% до средине године).

Недавно је објављен конкурс за 18 запослених у Дирекцији "CIPS".

Постоји тенденција за постепени прелазак у стално запошљавање, с обзиром да је тренутно кључно особље запослено по уговору о дјелу. Највећи износи уговора о дјелу износе 1.350 КМ, тако да особље према ријечима одговорних и када се урачуна њихова редовна плата, није довољно стимулисано (плаћено) у односу на значај цјелокупног пројекта. Даља перспектива након завршене имплементације предвиђа гашење Дирекције за имплементацију пројекта "CIPS" и формирање Сектора при Министарству цивилних послова који ће подржавати стално функционисање базе података.

Уговори за ангажоване на имплементацији пројекта имају привремени карактер које стално треба продужавати. Ревизија препоручује рјешавање питања запослених на адекватан начин, кроз стални радни однос и стимулисање кључног особља.

- 06.06.2002. – 69 сједница СМ, Писмо ОХР-а Савјету министара о административним сметњама у вези отварања акредитива, тражи се већа аутономија дирекције, наводе се сумња да постоји систематско противљењу пројекта, задужен директор дирекције да направи платформу за рационализацију ресурса у оквиру пројекта,
- 13.06.2002. – 70 сједница СМ, приједлог за формирање Комисије за заштиту података за израду подзаконских аката о заштити и преносу података,
- 18.06.2002. усвајање буџета институција БиХ за 2002. годину,
- 20.06.2002. – 71 сједница СМ, приједлог рационализације при реализацији државних и ентитетских информационих система,

Уз пројекат "CIPS" у току је развој неколико ИТ система у БиХ, а подручија која се обрађују су: ДГС, Полиција, Пореска управа, Царинска управа, Здравство, Судство.

- 27.06.2002. – 72. сједница СМ, набавка хардверске опреме и одабир добављача за мрежну опрему путем позивне листе, мишљење о понуди кориштења простора у згради Медицинске електронике у Бања Луци, припрема динамичког плана реализације пројекта.

Трошкови пројекта и цијена

На сједници је донијета и одлука о отварању акредитива за набавку опреме за пројекат "CIPS" на укупан износ од 7.684.908 ЕУР (I фаза). Акредитив је отворен 03.07.2002. године у корист "Siemens"а код Раиффеисен банке Сарајево, као једине од више захтјеваних, која је испуњавала услове који регулишу обим пласмана у односу на капитал.

Истовремено, дата је сагласност за краткорочно кредитно задужење до висине назначеног износа и давање гаранције за извршење обавеза по акредитиву.

Конфирмирани отворени акредитив одобрен је на период до 05.11.2002. године, али је продужен због извјесног кашњења у реализацији имплементације (укупно кашњење пројекта према тачкама «cash point» из уговора је четири мјесеца).

Кредит по акредитиву одобрен је до 30.04.2003. године.

Досадашњи трошкови акредитива који се односе на провизију по акредитиву, провизију «EBRD»-у и камате износе 467.209 КМ.

Током припреме државног буџета за 2003. годину, «ММФ» је поставио стриктна ограничења за дуг од 40.000.000 КМ за пројекат "CIPS". «ММФ» је додијелио једнократно одобрење на основу разумијевања да ће издавање докумената почети средином 2002. године (стварно издавање почело у јануару 2003. године уз одређене сметње ради неусаглашене цијене). Тренутна пројекција показује да је БиХ већ искористила 94% «ММФ»-овог плафона "CIPS" дуга.

Тренутни приходи се налазе на веома малом нивоу око 5% првобитно предвиђених, с тим што је због проблема око дефинисања цијена докумената, почетног издавања по већим цијенама (13,5 КМ лична карта) и коначног дефинисања цијена, дошло до ситуације да је издато преко 10.000 личних карата по већим цијенама и потребно је вратити грађанима око 40.000 КМ.

Пројекција трошкова "CIPS" пројекта у КМ показује следеће:

- први акредитив	15.030.373
- трошкови акредитива	500.000
- дуг пошти	2.805.360
- други акредитив	13.049.671
- трошкови акредитива	500.000
- буџет Дирекције за 2003.	<u>5.600.000</u>
УКУПНО	37.485.404

Савјет министара је у децембру 2002. године установио цијену личне карте и возачке дозволе на основу детаљне анализе прилива новца («cash – flow») припремљене од стране БиХ и међународних стручњака.

Треба напоменути да је донесена цијена и саобраћајне дозволе, иако није могуће одредити калкулацију цијене с обзиром да овај посао тек предстоји (није позната коначна цијена трошкова израде докумената).

Анализа прилива новца («cash – flow») представљала је предвиђање планираних прихода и трошкова на основу информација доступним у 2002. години. У међувремену се дошло до нових сазнања и параметара, тако да је позната коначна цијена докумената и могу се прецизније испланирати трошкови.

Ревизија препоручује да Дирекција "CIPS"-а и међународни стручњаци који су били укључени у израду анализа, израде коначну и прецизну Анализу прилива новца («cash-flow»), односно тачке исплативости пројекта и његов прелаз из фазе губитка у фазу добитка, водећи рачуна о сљедећем :

- **да се узму у обзир трошкови који припадају поштама у износу од 2,5 КМ по сваком издатом документу,**
- **да се узме у обзир дуг ЈП БХ поштама у износу од 2.805.360 КМ,**
- **да се прецизније изведу трошкови капитала (камата, провизија),**
- **да се планирани буџет Дирекције "CIPS"-а (а који се односи на плате запослених, закуп поштама и телекомима и капиталне издатке изван уговора са "Siemens"ом) унесе према динамици трошења по мјесецима,**
- **да се узме у обзир износ откупа изворног кода који треба откупити од "Siemens"а.**

Код трошкова који се односе на планирани буџет Дирекције у износу од 5.600.000 КМ, да не би дошло до дуплирања трошкова, ревизија препоручује да се прецизно дефинишу трошкови који терете овај буџет и трошкови који терете пројекат. Ово наводимо из разлога што се трошкови Дирекције "CIPS" плаћају са Јединственог рачуна Трезора а трошкови пројекта са рачуна пројекта отвореног код «Raiffeisen bank» у Сарајеву.

Рачун код «Raiffeisen bank» у Сарајеву отворен је према одлуци Савјета министара коју је извршило Министарство за трезор у 2003. години, с тим да ће се пројектни рачун који је отворен у 2002. години на име Дирекције за имплементацију пројекта "CIPS" угасити. На овај рачун била су уплаћена средства ЈП БХ пошта која су искориштена за уплату аванса "Siemens"у у износу од 1.000.000 ЕУР (1.955.830 КМ), трошкове отвореног I акредитива и трошкове инвестиције за реконструкцију V. спрата зграде Савјета министара (562.334 КМ) и зграде Медицинске електронике у Бања Луци (209.361 КМ).

- 18.07.2002. – 75 сједница СМ, информација о развоју центра за персонализацију докумената у Бања Луци, информација о дизајну личне карте, ослобађање од плаћања царине на опрему која се увози од "Siemens"а,
- 25.07.2002. – 76. сједница СМ, информација о реализовању уговора са поштама, одлука о проглашењу пројекта "CIPS" као пројекта од посебног националног интереса за Босну и Херцеговину,
- 08.08.2002. – 78. сједница СМ, информација о развоју центра за персонализацију докумената у Бања Луци, преднацрт уговора о закупу и кориштењу пословног простора у Бања Луци, информација о набавци аута за сервис. (донијета одлука о куповини возила марке «Октавија-комби» и формирању комисије за заштиту података,
- 29.08.2002. – 80. сједница СМ, прихваћена информација о реализацији уговора са поштама,
- 30.09.2002. – 83. сједница СМ, усвојена информација о развоју апликације за путне исправе и регистрацију возила при "CIPS" пројекту,

- 10.10.2002. – 85. сједница СМ, информација о пресјеку стања развоја "CIPS" пројекта, реализација пројекта, именовање помоћника директора за финансије Антона Рилла и помоћника директора за правне послове Амиле Тахирбеговић,
- 17.10.2002. – 87 сједница СМ, донијета одлука о одобравању средстава из текућих резерви буџета за Дирекцију "CIPS"-а у износу од 45.217,00 КМ, одлука о одобравању средстава за преуређење простора Центра за персонализацију докумената у Бања Луци,
- 24.10.2002. – 88 сједница СМ, усвајање информације да се у складу са потписаним Меморандумом о разумијевању измрђу Влада Федерације БиХ, Републике Српске и Савјета министара БиХ распише тендер за израду потребних докумената за регистрацију моторних возила
- 02.12.2002, ступање на снагу Правилника о цијени образаца личних докумената
 - 10 КМ лична карта,
 - 30 КМ возачка дозвола,
 - 30 КМ саобраћајна дозвола
- 13.02.2003. – 2 сједница СМ, донијета одлука о активирању депозитног рачуна код «Raiffeisen» банке Сарајево за прикупљање прихода од издавања личних докумената грађана БиХ;
- 20.02.2003. – 3 сједница СМ, информација о пресјеку "CIPS" пројекта, закључено да се подржава "CIPS" пројекат,
- 07.03.2003. информација за Савјет министара о провођењу процедуре за јавну набавку регистарских таблица, стикера, саобраћајних дозвола и власничких књижица за возила,
- 14.03.2003. Правилник о измјенама и допунама Правилника о цијени образаца личних докумената,
 - 10 КМ лична карта,
 - 40 КМ возачка дозвола,
 - 40 КМ саобраћајна дозвола
- 21.03.2003. упућено писмо Дирекције "CIPS"-а министрима цивилних послова и вањских послова у вези активности на успостављању централне базе података о путним исправама.

2.4.3. Интерне контроле менаџмента

Овдје су обрађене контроле на вишем нивоу, с обзиром на комплексност пројекта, посматране у односу на руковођење пројектом линијом хијерархије : Савјет министара – министар Цивилних послова – директор Дирекције "CIPS".

Реализација пројекта "CIPS" у значајној мјери условљава позиција Дирекције за имплементацију пројекта унутар структуре Савјета министара и разграничења надлежности у доношењу одлука између Дирекције, Министарства цивилних послова и Савјета министара.

Писани документи који описују надлежности, обавезе и одговорности у односу на наведену линију руковођења не постоје. Неформално је одређено да би Савјет министара требао доносити стратешке одлуке, Министарство цивилних послова тактичке, а Дирекција да спроводи одлуке. Иницијативу за покретање техничких питања у вези имплементације пројекта покреће Дирекција за имплементацију пројекта "CIPS".

Директор Дирекције "CIPS"-а нема самостална овлаштења за доношење одговарајућих одлука, осим у случајевима када добије таква овлаштења од стране Савјета министара.

Препоручујемо да се у писаној форми донесу правила и процедуре у вези разграничења надлежности, обавеза и одговорности између Дирекције, Министарства цивилних послова и Савјета министара. Потребно је да се дефинише која још министарства из домена своје надлежности требају процјењивати значај појединих одлука у односу на пројекат "CIPS".

2.4.4. Књиговодствено обухватање пројекта

Дирекција за имплементацију пројекта "CIPS" интегрисала је податке у Јединствену главну књигу Трезора који се односе на фактуре "Siemens"а за прву фазу пројекта, пројектни рачун путем којег је финансиран аванс "Siemens"у и инвестиција реконструкције и адаптације V. спрата зграде Савјета министара у Сарајеву («NOC» Сарајево) и адаптација зграде Медицинске електронике за штампарију у Бања Луци («NOC» Бања Лука). Кроз пројектни рачун обухваћени су и одговарајући трошкови пројекта настали у периоду кориштења овог рачуна.

Дирекција није интегрисала остале податке у Јединствену главну књигу Трезора, што у наредном периоду треба да учини у сарадњи са Министарством за трезор. Ови подаци се односе на :

- **вриједност донације од стране Владе Њемачке у износу од 1.500.000 ЕУР-а (2.933.745 КМ) која се односи на опрему испоручену од стране д.о.о. "Siemens" Сарајево која је директно плаћена на рачун добављача ,**
- **вриједност донације која се односи на канцеларијски намјештај и сигурносне системе у НОЦ Сарајево (процјена око 500.000 КМ).**

Такође, Дирекција треба да устроји материјалну евиденцију опреме пројекта (хардвера и софтвера), остале пратеће опреме пројекта и формира инвентурне бројеве према листи опреме.

3. ОСВРТ НА ОБАВЉЕНУ РЕВИЗИЈУ ЗА 2001. ГОДИНУ

Канцеларија за ревизију извршила је ревизију пословања Министарства за 2001. годину, о чему је сачињен Извјештај о ревизији.

Освртом на препоруке предходне ревизије, утврђено је да Министарство није предузело све активности на отклањању недостатака констатованим ревизијом, и то :

- Министарство није извршило попис опреме за пасоше лоцирану код ентитетских МУП-ова ;
- Министарство није у потпуности усвојило правила која прецизно одређују критерије потрошње одређених трошкова ;
- Министарство није сумирало одређене потребе набавки материјала и услуга на годишњем нивоу и за тако обједињене потребе вршило избор понуда јавним оглашавањем ;
- Препоруке за отклањање одређених слабости информационог система Министарства нису имплементирале.

4. РЕЗИМЕ

Током обављања свог мандата ревизија је уочила одређене недостатке у Министарства који се тичу система интерних контрола. Утврђено је да Министарство нема донесена одређена правила, процедуре и критерије којима се регулише трошење појединих средстава из Буџета. Министарству је скренута пажња на овај недостатак и током ревизије финансијских извјештаја за 2001. годину, али тим поводом Министарство није ништа учинило. Такође, ревизијом су утврђени и одређени недостаци информационог система Министарства који нису отклоњени према препорукама ревизије за 2001. годину.

Контролом извршења буџета за 2002. годину, без обзира што Министарство није прекорачило поједине ставке буџета, нити укупан годишњи буџет за 2002. годину, очигледно је да Министарство није адекватно извршило планирање буџетских ставки, што показују остварене прерасподјеле унутар појединих буџетских ставки и повлачење средстава из текућих резерви буџета. Такође, Министарство је средства предвиђена за "проширење обима дјелатности" у износу од 514.383 КМ утрошила за "средства одржавања система за издавање пасоша", односно за издатке додатног штампања пасошких књижица.

Контролом текућих издатака Министарства за 2002. годину, уочене су одређене неправилности које могу имати утицаја на економичност и ефикасност трошења јавног новца. Такође, Министарство није у свим случајевима поступило у складу за прописима који регулишу процес набавке материјала и услуга.

Прегледом инвентурних листи и контролом пописа сталних средстава утврђено је да стална средства која се налазе у МУП-овима, а која се односе на средства за издавање пасоша, нису на дан 31. децембар 2002. године пописана и усаглашена са стањем у пословним књигама Министарства. Наведена неправилност није везана само за 2002. годину, већ и предходне године. Ово упућује на закључак да Министарство нема евиденције колико се тачно ових средстава налази у МУП-овима која су власништво Министарства и колика је њихова вриједност.

Освртом на препоруке предходне ревизије, утврђено је да Министарство није предузело све активности на отклањању недостатака констатованим ревизијом за 2001. годину.

Контролом извршења пројекта "CIPS" за 2002. годину утврђено је да одређене операције којима се постиже већа ефикасност везано за "CIPS" пројекат, недостају или су недовољно јасне. Наведено се односи на следеће :

- Изворни код информационог система "CIPS" пројекта није откупљен и не зна се поуздано његова цијена;
- У периоду од 29.01.03 до 09.06.03 десило се 17 системских грешака због којих комплетан систем издавања личних карата повремено није радио. Произвођач је унапријед договореном комуникацијом уредно обавјештаван о проблемима рада система. Утврђено је да је основни узрок спорог рада и прекида рада система проблем креирања извјештаја Орацле-а.
- Уочено да тендер за избор извођача радова на реконструкцији и адаптацији V. спрата зграде Савјета министара у Сарајеву и зграде Медицинске електронике у Бања Луци није био јаван, већ избором директних, циљаних извођача који су прошли предквалификације;
- Ревизијом су уочене одређене непрецизности уговора са поштама које се односе на то да укупна квадратура поштанских шалтера није утврђена и незна се прецизно колики су мјесечни трошкови закупа. Уговорима није прецизно дефинисано шта значе

«манипулативни трошкови». За дефинисану цијену из Уговора од 2,5 КМ, није прецизно дефинисано да ли се поштама плаћа 2,5 по сваком издатом документу и којим документима;

- Уговори за ангажоване на имплементацији пројекта имају привремени карактер које стално треба продужавати. Питање запослених треба ријешити на адекватан начин, кроз стални радни однос и стимулисање кључног особља;
- Дирекција пројекта "CIPS" кроз Савјет министара донијела је цијену документа - саобраћајне дозволе, иако није могуће одредити калкулацију цијене овог документа с обзиром да је у процедури израда тендерске документације;
- Израђена Анализа прилива новца не приказује реално тачку исплативости пројекта. Потребно је да Министарство изради коначну и прецизну Анализу прилива новца («cash-flow»), односно тачака исплативости пројекта и његов прелаз из фазе губитка у фазу добитка;
- Потребно је прецизно дефинисати трошкове који се плаћају из одобреног буџета Дирекције "CIPS" и трошкове који се плаћају из прихода које остварује пројекат, како не би дошло до ненамјеског трошења предвиђених средстава;
- Ревизијом је утврђено да не постоје писана правила у вези разграничења надлежности, обавеза и одговорности између Дирекције пројекта "CIPS", Министарства цивилних послова и Савјета министара.
- Дирекција пројекта "CIPS" није интегрисала податке у Јединствену главну књигу Трезора који се односе на вриједност донације од стране Владе Њемачке за пројекат "CIPS" у износу од 1.500.000 ЕУР-а (2.933.745 КМ) и вриједност донације која се односи на канцеларијски намјештај и сигурносне системе у «NOC» Сарајево (процјена око 500.000 КМ). Такође, Дирекција треба да устроји материјалну евиденцију опреме пројекта (хардвера и софтвера), остале пратеће опреме пројекта и формира инвентурне бројеве према листи опреме.

Овлашћени ревизор,

Драгољуб Ковинчић, дипл. оец., виши ревизор

У ревизионом тиму учествовали:

Мирела Бошњак, дипл. оец., помоћни ревизор с.р.

Нермин Хамзагић, дипл. оец., помоћни ревизор с.р.

Елведин Грабовица, дипл. оец., ИТ ревизор с.р.

Сарајево, 10.07.2003. године

М.П.