



BOSNA I HERCEGOVINA
БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
BOSNIA AND HERZEGOVINA

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



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

Broj:

IZVJEŠTAJ O REVIZIJI

IZBORNE KOMISIJE BOSNE I HERCEGOVINE ZA 2003.GODINU

Sarajevo, juni 2004. godine



SADRŽAJ

1.	MIŠLJENJE REVIZORA	3
2.	NALAZI REVIZIJE I PREPORUKE	4
2.1.	Sistem internih kontrola	4
2.1.1.	Upravljanje i rukovođenje Izbornom komisijom	4
2.1.1.1.	Unutrašnja organizacija Izborne komisije	6
2.1.2.	Pravila i procedure za rashode	7
2.1.3.	Pravila i procedure za nabavke	7
2.1.4.	Informacioni sistem	9
2.2.	Planiranje i izvršenje budžeta	10
2.3.	Finansijsko i računovodstveno poslovanje	11
2.3.1.	Rashodi – Tekući izdaci	11
2.3.2.	Novčana sredstva	14
2.3.3.	Računovodstvo	14
3.	OSVRT NA PREPORUKE REVIZIJE ZA 2002.	15
4.	KORESPONDENCIJA	16
5.	REZIME	17

I. MIŠLJENJE REVIZORA

I.1. Ured za reviziju finansijskog poslovanja institucija Bosne i Hercegovine - (u daljem tekstu: Ured za reviziju) izvršio je reviziju finansijskih izvještaja i finansijskog poslovanja Izborne komisije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Izborna komisija) za 2003. godinu.

Shodno odredbama Zakona o reviziji finansijskog poslovanja institucija Bosne i Hercegovine ('Službeni glasnik BiH' broj: 17/99), revizija je izvršena u periodu od 29.03.2004. godine do 09.04.2004. godine.

Ured za reviziju nadležan je, shodno opšteprihvaćenim revizijskim standardima (standardi Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija – INTOSAI, objavljenih u 'Službenom glasniku BiH' broj: 15/01), da izvrši reviziju finansijskih izvještaja s ciljem procjenjivanja jesu li oni predstavljeni na istinit i fer način.

Odgovornost za finansijske izvještaje snosi rukovodstvo Izborne komisije, a odgovornost Ureda za reviziju se svodi na izražavanje mišljenja o tim izvještajima na osnovu provedene revizije.

U skladu sa odredbama člana 13. stav 4. Zakona o reviziji, pri izvještavanju o javnim računima, naša je obaveza izvjestiti:

- jesu li računi sastavljeni u skladu sa važećom zakonskom regulativom;
- da li godišnji izvještaji odražavaju tačan i istinit prikaz poslovanja tokom godine i stanja na kraju godine;
- ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti kojom su institucije koristile javna sredstva u obavljanju svojih funkcija.

I.2. Revizija je bila planirana i izvedena s ciljem postizanja razumnog temelja za procjenu prikazuju li finansijski izvještaji stanja fer i istinito. Stoga je revizija ispitivala uzorke značajnih transakcija i odluka menadžmenta Izborne komisije. Revizijom je obuhvaćena primjena zakona i podzakonskih akata, organizacija te finansijsko i računovodstveno poslovanje Izborne komisije. Smatramo da revizija koju smo obavili pruža razumnu osnovu za davanje našeg mišljenja.

Za finansijsko poslovanje i revidirane finansijske izvještaje Izborne komisije za 2003. godinu izražavamo mišljenje s rezervom, a iz niže navedenih razloga:

- Imenovanje šefova Odjela u Sekretarijatu Izborne komisije nije izvršeno u skladu sa Zakonom o državnoj službi BiH i internim aktima Izborne komisije kojim su definisane određene obaveze i odgovornost šefova Odjela u Sekretarijatu Izborne komisije BiH, a koje imaju bitnog uticaja na organizovanje, efikasnost i ekonomičnost poslovanja (tačka 2.1.1.);
- Pravila i kriteriji po kojima se reguliše evidentiranje i kontrola određenih troškova nisu donesena, kao pisane procedure sa ciljem postizanja veće ekonomičnosti i efikasnosti u trošenju javnog novca, a postojeći propisi se nedosljedno primjenjuju (tačka 2.3.1);
- Nepriдрžavanje odredbi Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine (tačka 2.3.1);
- Izborna komisija, u pojedinim slučajevima, nije trošila javni novac transparentno i u skladu sa propisima o nabavci roba i usluga (tačka 2.1.3.).

2. NALAZI REVIZIJE I PREPORUKE

2.1. Sistem internih kontrola

Revizija je uočila određene nedostatke u sistemu internih kontrola u dijelu koji se odnosi na:

- neriješeno pitanje imenovanja člana Izborne komisije i neriješeno pitanje imenovanja rukovodilaca Odjela u Sekretarijatu Izborne komisije;
- nedostatak pravila i procedura kojima se reguliše trošenje sredstava i nabavka materijala i usluga i nepoštovanje propisa iz oblasti nabavke roba, usluga i ustupanju radova;
- nedostajuće pisane procedure koje se odnose na funkcionisanje IT sistema, upotrebu računara, zaštitu podataka, kontrolu podataka, klasifikaciju i prava pristupa podacima kao i
- zbog lošeg funkcionisanja sistema internih kontrola, uočili smo da je Izborna komisija nedosljedno primjenjivala slijedeće propise:
Odluku Vijeća ministara BiH, o načinu obračuna plaća i drugih naknada zaposlenih u Vijeću ministara BiH, ministarstvima BiH i drugim institucijama i tijelima Vijeća ministara BiH;
Odluku Parlamentarne skupštine BiH, o načinu obračuna plaća i ostalih materijalnih prava članova Izborne komisije BiH;
Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta;
usvojena pravila, procedure i propise iz oblasti računovodstva i finansija.

Uspostava efikasnog sistema internih kontrola od strane menadžmenta, čini osnovu za trošenje budžetskih sredstava u skladu sa zakonskim i podzakonskim aktima, te za evidentiranje obavljenih transakcija, kao i za ukupno poslovanje svih institucija javnog sektora.

2.1.1. Upravljanje i rukovođenje Izbornom komisijom

Ured za reviziju je utvrdio da je jedan od najvažnijih nedostataka u poslovanju Izborne komisije neadekvatan sistem rukovođenja i upravljanja kao posljedica nefunkcionisanja menadžmenta sa jasnim profesionalnim ovlaštenjima i odgovornostima. Naime, Izbornim Zakonom BiH ('Sl.Glasniku BiH' broj: 30/01), predviđeno je da Izbornu komisiju čini sedam članova: četiri domaća (jedan iz reda bošnjačkog naroda, jedan iz reda srpskog naroda, jedan iz reda hrvatskog naroda i jedan predstavnik ostalih naroda) i tri člana koji nisu državljani BiH.

Reviziji je potvrđeno da tokom 2003. godine nije bilo popunjeno mjesto člana Izborne komisije iz reda srpskog naroda, odnosno, da je prvoizabrani član Izborne komisije BiH iz reda srpskog naroda podnio ostavku.

Uslijed nedostatka propisa koji regulišu proceduru imenovanja člana Izborne komisije BiH, novi član izborne komisije iz reda srpskog naroda nije izabran (Poslovnik o proceduri provođenja javne konkurencije i imenovanja članova Izborne komisije BiH stupio je na snagu 25.03.2004. godine, a objavljen u 'Službenom Glasniku BiH' broj: 11/04).

Od imenovanja, 16.11.2001.godine, pa sve do 02.09.2003. godine, kada je Parlamentarna skupština donijela Odluku o profesionalizaciji, domaći članovi Izborne komisije obavljali su poslove i zadatke iz svoje nadležnosti, bez definisanog radno-pravnog statusa, kao osnovne pretpostavke za funkcionisanje Izborne komisije na načelima profesionalnosti i nezavisnosti i pune odgovornosti članova Izborne komisije.

Tokom 2003. godine, triput je vršena zamjena lica koje je obavljalo funkciju generalnog sekretara u Sekretarijatu Izborne komisije BiH (dvaput privremeno). Obzirom da su Izbornim Zakonom, Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u Sekretarijatu Izborne komisije i Poslovnikom o radu Izborne komisije definisana ovlaštenja i odgovornost generalnog sekretara, revizija je mišljenja da ovakve česte zamjene ovlaštenih lica mogu znatno uticati na ekonomičnost, efikasnost i efektivnost poslovanja Izborne komisije.

Takođe je utvrđeno da, u okviru Sekretarijata Izborne komisije, koji je formiran u cilju izvršavanja profesionalnih, administrativnih i operativnih dužnosti Izborne komisije, nisu, na adekvatan način, uspostavljene rukovodne funkcije po Odjelima. Na rukovodna mjesta po Odjelima, u okviru Sekretarijata Izborne komisije, izvršena su privremena postavljenja uposlenika koji, istovremeno, obavljaju redovne poslove i radne zadatke na koje su prethodno raspoređeni u okviru Odjela (takođe privremeno). Imajući u vidu da su Izbornim Zakonom BiH, Poslovnikom o radu Izborne komisije i Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji Sekretarijata Izborne komisije jasno propisane obaveze članova Izborne komisije, generalnog sekretara, kao i rukovodioca odjela u okviru Sekretarijata Izborne komisije, koje imaju bitnog uticaja na organizovanje, efikasnost i ekonomičnost poslovanja, smatramo da dosadašnji i trenutni način rukovođenja u Izornoj komisiji umanjuje efikasnost te državne institucije i prolongira uspostavu konzistentnog sistema internih kontrola.

Ured za reviziju preporučuje da Parlamentarna skupština BiH, u skladu sa zakonskim propisima, okonča proceduru imenovanja člana Izborne komisije iz reda srpskog naroda. Agenciji za državnu službu BiH se preporučuje da, u skladu sa svojim ovlaštenjima, ubrza postupak imenovanja generalnog sekretara Izborne komisije i državnih službenika na rukovodnim pozicijama u odjelima Sekretarijata Izborne komisije.

2.1.1.1. Unutrašnja organizacija Izborne komisije

Izborna komisija, u svom radu, primjenjuje Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Sekretarijata Izborne komisije na koji je data saglasnost od strane Izborne komisije i Agencije za državnu službu BiH i istim su predviđena 63 radna mjesta u Sekretarijatu, što - sa četiri domaća člana Izborne komisije - čini brojku od ukupno 67 stalno uposlenih. Revizijom je utvrđeno da su, zaključno sa 31.12.2003. godine, popunjena ukupno 42 radna mjesta, od toga - 3 domaća člana Izborne komisije BiH i 12 uposlenika angažovanih na određeno vrijeme. Odobrenim budžetom za 2003. godinu planirano je da Izborna komisija ima 67 stalno uposlenih.

Revizijom je utvrđeno da je Agencija za državnu službu BiH, u ime Sekretarijata Izborne komisije, raspisala javni oglas za popunjavanje 29 radnih mjesta u Sekretarijatu Izborne komisije BiH (oglas objavljen u sredstvima javnog informisanja, dana 27.08.2003. godine). Ovdje ističemo da je Izborna komisija, putem Agencije za državnu službu BiH, pokrenula postupak za upošljavanje državnih službenika, dana 07.02.2003. godine, međutim, Agencija za državnu službu BiH, do dana završetka revizije, nije okončala proceduru izbora kandidata prijavljenih po javnom oglasu, iako je, od dana pokretanja postupka za popunu upražnjenih radnih mjesta, prošlo, najmanje, 14 mjeseci, a od dana objavljivanja javnog poziva - približno 8 mjeseci.

Član Izborne komisije, koji je privremeno obavljao poslove generalnog sekretara u Sekretarijatu Izborne komisije, dana 19.03.2003. godine, donio je Odluku o vršenju poslova šefova odjela u Sekretarijatu Izborne komisije BiH. Navedenom Odlukom, pet uposlenika u Sekretarijatu Izborne komisije, od kojih su četiri primljena u radni odnos na određeno vrijeme, zaduženo je da, istovremeno, uz redovne poslove, obavljaju i poslove šefova Odjela, takođe na određeno vrijeme, a do imenovanja istih, u skladu sa postupcima utvrđenim Zakonom o državnoj službi u ustanovama BiH (popuna radnih mjesta šefova odjela predviđena je navedenim javnim oglasom).

Ovdje ističemo da, prije stupanja na snagu navedene Odluke, generalni sekretar Sekretarijata Izborne komisije BiH, nije prethodno pribavio saglasnost od Agencije za državnu službu BiH, kako je to propisano odredbama Zakona o državnoj službi u ustanovama BiH ('Sl.Glasnik BiH' broj: 12/02). Istom Odlukom, navedenim uposlenicima uvećana je osnovna plaća od 20% do 50%.

Revizija je mišljenja da je ovakav način popune radnih mjesta neprimjeren postojećim propisima iz oblasti radno pravnog zakonodavstva, te da menadžment Izborne komisije nije koristio raspoloživa sredstva za planirano zapošljavanje dodatnih uposlenika u toku 2003. godine.

Propušteno zapošljavanje planiranog broja uposlenika u 2003. godini, je odluka koja bitno utiče na sadašnju i buduću efikasnost Izborne komisije i usporava njen razvoj.

Uvažavajući činjenicu da je od dana objavljivanja javnog oglasa za popunu upražnjenih radnih mjesta prošlo 8 mjeseci, Ured za reviziju preporučuje da menadžment Izborne komisije, ubuduće, dostavlja nadležnim organima samo one planove koje će biti u mogućnosti realizovati, te da se menadžment Izborne komisije, prilikom interne popune upražnjenih radnih mjesta, dosljedno pridržava propisa iz oblasti radno pravnog zakonodavstva.

2.1.2. Pravila i procedure za rashode

Utvrđeno je da Izborna komisija nema usvojena pojedina interna pravila kojima se preciznije reguliše potrošnja budžetskih sredstava. Navedena nedostajuća pravila se odnose na procedure na pravo, visinu i kriterije u stvaranju troškova reprezentacije i procedure na pojedinačna odobrenja i ograničenja za troškove fiksnih telefona (vidjeti pod tačkom 2.3.1.).

Revizija je utvrdila da se pravila i procedure koje je usvojilo Vijeće ministara BiH nedosljedno primjenjuju. Ovdje ističemo slabosti u primjeni: 'Odluke Vijeća ministara BiH o načinu obračuna plaća i drugih naknada zaposlenih u Vijeću ministara BiH, ministarstvima BiH i drugim institucijama i tijelima Vijeća ministara BiH', 'Odluke o načinu obračuna plaća i ostalih materijalnih prava članova Izborne komisije BiH' kao i Internih procedura stvaranja obaveza i verifikacije finansijske dokumentacije (vidjeti pod tačkom 2.3.1.).

Nedostatak internih pravila i procedura i nedosljedna primjena pozitivnih propisa znatno su uticali na efikasnost i ekonomičnost trošenja javnog novca u Izornoj komisiji u 2003. godini.

Ured za reviziju preporučuje menadžmentu da, pomoću internog regulisanja potrošnje pojedinih budžetskih stavki i ušteda, poveća ekonomičnost i efikasnost poslovanja Izborne komisije. Upozoravamo da svako odlaganje usvajanja navedenih internih pravila može dalje otežati poslovanje, uključujući moguće ponavljanje grešaka i slabosti koje nastaju usljed slabe kontrole i nedosljedne primjene pozitivnih propisa.

2.1.3 Pravila i procedure nabavki

Revizijom je utvrđeno da se Izborna komisija nije, u svim slučajevima, pridržavala propisanih pravila i procedura, a prilikom nabavki materijala, usluga i stalnih sredstava. Izborna komisija nije dosljedno primjenjivala Odluku Vijeća ministara BiH o nabavci roba i usluga i ustupanju radova za potrebe institucija BiH i Uredbe o postupku nabavke roba, usluga i ustupanju radova ('Službene novine FBiH' broj: 31/98), vezano za troškove zakupa skladišnog prostora.

U okviru testiranog uzorka troškova zakupa skladišnog prostora, sa 31.12.2003. godine, utvrđeno je da je tadašnji generalni sekretar u Sekretarijatu Izborne komisije, dana 05.02.2003. godine, zaključio 'Aneks Ugovora o zakupu poslovnog prostora' sa firmom 'Centrotrans DC d.o.o. Sarajevo', kojim se, na 5 (pet) godina, produžava period trajanja zakupa poslovnog prostora površine 750 m² po izmjenjenoj cijeni od 10,00 KM/m² – što - sa obavezom poreza na promet usluga od 10% - čini **vrijednost zaključenog posla od ukupno 495.000,00 KM** ($5 \times 12 \times 750 \times 10,00 \text{ KM} = 450.000,00 \text{ KM} \times 110\% = 495.000,00 \text{ KM}$).

Prilikom zaključenja Aneksa Ugovora nisu poštovani navedeni propisi kojima je uređeno da se prilikom izbora ponuđača, za nabavke čija je ukupna vrijednost veća od 50.000,00 KM, mora objaviti javno nadmetanje u sredstvima javnog informisanja.

Tragom zaključenja tog posla, reviziji je dat na uvid osnovni Ugovor o zakupu od 25.07.2002. godine kojim je ugovoreno korištenje navedenog poslovnog prostora na period do 25.12.2002. godine po cijeni od 12,00 KM za 1m² što za pet mjeseci sa obavezom poreza na promet usluga iznosi 49.500,00 KM ($5 \times 750 \times 12,00 \text{ KM} \times 110\% = 49.500,00 \text{ KM}$).

Taj osnovni Ugovor potpisan je od istog lica koje je, u kasnijem periodu, obavljalo funkciju generalnog sekretara Izborne komisije. Takođe nam je dat na uvid Aneks Ugovora o zakupu, od 26.12.2002. godine, kojim se vrijeme trajanja zakupa navedenog poslovnog prostora produžava do 25.01.2003. godine, a pod uslovima ugovorenim osnovnim Ugovorom koji je, ispred Izborne komisije, potpisalo isto lice koje je potpisalo osnovni Ugovor i Aneks Ugovora od 05.02.2003.godine.

Reviziji je potvrđeno da i u prethodnim postupcima, prilikom izbora ponuđača za skladišni prostor, nisu prikupljene, najmanje, tri ponude (ukupna pojedinačna vrijednost ne prelazi iznos od 50.000,00 KM), iako je to bilo obavezujuće prema odredbama navedenih propisa o postupku nabavke roba, usluga i ustupanju radova, kojih se Izborna komisija trebala pridržavati.

Reviziji nisu prezentirani dokazi da je rukovodstvo (predsjednik i članovi Izborne komisije) preduzimalo aktivnosti da ovakav protuzakoni način stvaranja obaveza spriječi, iako je bio dužan da isto učini - na način koji je u skladu sa važećim propisima. (Izborni zakon BiH i Poslovnik o radu Izborne komisije).

Ured za reviziju preporučuje da se Izborna komisija, prilikom izbora dobavljača za isporuku materijala i usluga, striktno pridržava Odluke Vijeća ministara BiH o postupku nabavke roba i usluga i ustupanju radova za potrebe institucija BiH. Preporučujemo da rukovodstvo, bez odlaganja, usvoji takve procedure za stvaranje materijalnih obaveza koje omogućavaju prethodnu kontrolu i posebna odobrenja za zaključenje ove vrste ugovora, kako bi se, ubuduće, spriječilo ponavljanje opisanog načina izbora davaoca usluga.

2.1.4. Informacioni sistem

Uvod

Izborna komisija, zbog specifičnosti svog poslovanja i svakodnevnih informacija koje obrađuje, umnogome zavisi od korištenja informacionog sistema.

U Izornoj komisiji je za razvoj i održavanje IT sistema zadužen odjel u kojem se, pored održavanja postojećeg sistema, vrši i razvoj poslovnih aplikacija. Problem funkcionisanja ovog odjela se ogleda u nedostatku kadrova koji bi obavljali predviđene funkcije.

Organizaciona kontrola

Revizijom je utvrđeno da Izborna komisija ne posjeduje pisane procedure koji se odnose na upotrebu računara, zaštitu podataka, kontrolu podataka, klasifikaciju i pravo pristupa podacima, obaveze programera, pravljenje rezervnih kopija i vođenje IT projekata, što smanjuje efikasnost upravljanja informacionim sistemom.

Rukovodstvo bi trebalo naložiti da se propišu i usvoje procedure koje se tiču upravljanja i kontrole informacionog sistema i, time, uspostaviti osnove za upravljanje i razvoj informacionog sistema.

Aplikativne kontrole

Revizija je utvrdila da prilikom unosa podataka u Informacioni sistem finansijskog upravljanja (ISFU), nedostaju određena pravila i procedure kojima se reguliše kontrola i odobravanje unosa podataka u sistem. Time se povećao rizik za unos neodobrenih podataka u ISFU sistem. Nakon prihvatanja podataka unesenih u ISFU, isti služe kao osnova za plaćanje, te je uočljiv nedostatak velikog broja pisanih potvrda i povratnih informacija da su u Sistem uneseni samo oni nalozi koji su odobreni od strane menadžmenta Izborne komisije.

Da bi se smanjio rizik od unosa neodobrenih podataka u sistem, revizija preporučuje Izornoj komisiji donošenje odgovarajućih pravila i procedura koje će sadržavati slijedeće:

- **da se prilikom unosa podataka u sistem pravi nalog/odobrenje za unos koji će sadržavati sve podatke koje treba unijeti u sistem i koji će kontrolisati i potpisivati ovlaštena lica;**
- **da nezavisna osoba unutar Izborne komisije upoređuje/usaglašava izvještaj o plaćenim nalogima sa nalogom/odobrenjem za unos;**
- **da se definišu odgovornosti lica ovlaštenih za unos podataka u sistem i lica koja vrše kontrolu/unos.**



2.2. Planiranje i izvršenje budžeta

Odobreni budžet Izborne komisije za 2003. godinu iznosio je 1.600.000,00 KM. Rebalansom budžeta za 2003. godinu odobreno je povećanje budžeta Izborne komisije za iznos od 248.826,00 KM, od toga - za tekuće izdatke iznos od 155.826,00 KM, a za kapitalne izdatke iznos od 93.000,00 KM. Ukupno odobreni budžet za 2003. godinu iznosi 1.848.826,00 KM.

Ostvareni ukupni rashodi Izborne komisije za 2003. godinu iznosili su 1.443.546,00 KM ili za 405.280,00 KM manje od planiranih (realizovano je 78,00% od planiranih sredstava).

Pregled izvršenja budžeta Izborne komisije za 2003. godinu prikazan je u narednoj tabeli:

Red. br.	Vrsta rashoda	Budžet za 2003.	Rebalans budžeta za 2003.	Restruktur. po Odluci VM	Ukupno odobreno za 2003.	Ostvareno	Razlika (6 - 7)	Index (7/6)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
I	Tekući izdaci	1.600.000	155.826	0	1.755.826	1.356.152	399.674	77
1.	Plaće uposlenih	788.615	68.721	30.000	887.336	703.422	183.914	79
2.	Naknade troškova zaposlenih	215.562	44.901	0	260.463	222.683	37.780	85
3.	Putni troškovi	18.900	0	0	18.900	17.583	1.317	93
4.	Izdaci za energiju	2.981	19	17.000	20.000	16.240	3.760	81
5.	Izdaci za komunalne usluge	24.864	10.136	15.000	50.000	38.746	11.254	77
6.	Nabavka materijala	223.260	0	-140.000	83.260	43.836	39.424	53
7.	Izdaci za usl. prevoza i goriva	8.400	10.000	0	18.400	605	17.795	3
8.	Unajmljivanje imovine i opreme	144.480	5.520	100.000	250.000	248.609	1.391	99
9.	Izdaci za tekuće održavanje	7.980	16.529	10.000	34.509	18.521	15.988	54
10.	Izdaci za osiguranje	4.302	0	0	4.302	2.303	1.999	54
11.	Ugovorene usluge	160.656	0	-32.000	128.656	43.604	85.052	34
II	Tekući grantovi	0	0	0	0	0	0	0
III	Kapitalni izdaci	0	93.000	0	93.000	87.394	5.606	94
1.	Nabavka građevina	0	0	0	0	0	0	0
2.	Nabavka opreme	0	93.000	0	93.000	87.394	5.606	94
3.	Nabavka ostalih stalnih sreds.	0	0	0	0	0	0	0
IV	SVE UKUPNO	1.600.000	248.826	0	1.848.826	1.443.546	405.280	78
V	Broj zaposlenih	67	0	0	67	37	30	55

Izborna komisija nije prekoračila pojedine stavke odobrenog budžeta niti ukupan budžet za 2003. godinu. Međutim, tekući i kapitalni izdaci finansirani iz budžeta, manje ostvareni za iznos od 405.280,00 KM, ukazuju na činjenicu da Izborna komisija nije adekvatno izvršila planiranje budžetskih stavki. Najznačajniji razlozi se odnose na propušteno zapošljavanje planiranog broja zaposlenih u Izornoj komisiji i nedosljednu primjenu pravila potrošnje tekućih izdataka.

Istovremeno, smatramo da se radi o neracionalnoj upotrebi i korištenju raspoloživih budžetskih sredstava, odnosno, neadekvatnom profesionalnom odnosu prema raspoloživim resursima za razvoj Institucije, budući da su odbrena sredstva utrošena na 37 umjesto na 67 uposlenika, koliko je usvojenim budžetom za 2003. godinu i odobreno.

Ured za reviziju je mišljenja da se planiranju i ostvarenju budžeta treba posvetiti više pažnje. Preporučuje se menadžmentu Izborne komisije da, prilikom planiranja i ostvarenja budžeta, mora uzeti u obzir realne potrebe i raspoložive resurse za ostvarenje jasno definisanih godišnjih ciljeva i zadataka.

2.3. Finansijsko - računovodstveno poslovanje

Revizija je izvršila ispitivanje finansijskih izvještaja Izborne komisije sa posebnim težištem na: tekuće izdatke, kapitalne izdatke, te popise za 2003. godinu i pribavila dovoljno dokaza za njihovu ocjenu.

2.3.1. Tekući izdaci

Tekući izdaci Izborne komisije finansirani iz Budžeta institucija Bosne i Hercegovine u 2003. godini ostvareni su u iznosu od 1.356.152,00KM. Izdaci se odnose na plaće i naknade zaposlenih, troškove za materijal i usluge i ugovorene usluge.

- Izborna komisija nije, u svim slučajevima, dosljedno primjenjivala Odluku Vijeća ministara BiH o načinu obračuna plaća i drugih naknada zaposlenih u Vijeću ministara BiH, ministrstvima BiH, i drugim institucijama i tijelima Vijeća ministara BiH broj: 260/2002 od 09.12.2002. godine i Odluku Administrativne komisije Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH, o načinu obračuna plaća i ostalih materijalnih prava članovima Izborne komisije BiH od 02.09.2003. godine.

Ovo se odnosi na slijedeće slučajeve:

- a) Obračun i isplatu plaće za člana Izborne komisije, privremeno raspoređenog na poslove 'generalnog sekretara u Sekretarijatu Izborne komisije BiH' kome, po citiranoj Odluci Vijeća ministara BiH, pripada koeficijent za obračun plaće 4,80. U periodu od 01.03.2003. godine do 08.09.2003. godine prilikom obračuna i isplate plaće članu Izborne komisije, koji je obavljao i poslove generalnog sekretara, primjenjivan je koeficijent 8,40 koji bi odgovarao za radno mjesto 'zamjenik ministra'. Takođe je utvrđeno da je član Izborne komisije, koji je obavljao funkciju generalnog sekretara, u periodu od 01.03.2003. godine do 31.08.2003. godine, uz naprijed navedenu plaću, istovremeno, a kao član Izborne komisije, primao naknadu u neto iznosu od 840,00 KM mjesečno (testirani uzorak obračuna i isplate plaće i naknada za juli 2003. godine). Istoj osobi, pored plaće koju je primila kao generalni sekretar i naknade kao člana Izborne komisije, za mjesec juli i avgust 2003. godine, neosnovano je obračunata i isplaćena razlika plaće - za period od 17.07.2003. godine do 31.08.2003. godine - u neto iznosu od 1.985,00 KM.

Navedeno se odnosi na obračun i isplatu razlike primanja ostvarenih po osnovu naknade članu Izborne komisije i plaće člana Izborne komisije - koje su utvrđene Odlukom Parlamentarne skupštine BiH o načinu obračuna plaća i ostalih materijalnih prava članovima Izborne komisije BiH - kao da je navedeni zvaničnik obavljao dvije profesionalne dužnosti u Izornoj komisiji, što nije u skladu sa odredbama Zakona o sukobu interesa u institucijama vlasti Bosne i Hercegovine ('Službeni Glasnik BiH' broj: 16/02).

- b) Revizijom je utvrđeno da je, neosnovano, uvećan obračun plaće za decembar na ime stimulacije, za dva domaća člana Izborne komisije, za 30% na osnovnu plaću utvrđenu Odlukom o načinu obračuna plaća i ostalih materijalnih prava članovima Izborne komisije, koju je, 02.09.2003. godine, donijela Administrativna komisija Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH.

Navedenom Odlukom utvrđen je koeficijent članovima Izborne komisije u visini od 8,40 sa retroaktivnom primjenom od 17.07.2003.godine. U istoj Odluci je navedeno da će se za članove Izborne komisije primjenjivati odredbe Odluke o načinu obračuna plaća i ostalih materijalnih prava poslanika i delegata u Parlamentarnoj skupštini BiH od 04.05.2000. godine, kojom, po osnovu stimulacije za dodatni rad, nije propisana mogućnost uvećanja plaće članovima Izborne komisije.

- c) Testiranim uzorkom obračuna i isplate plaće za decembar 2003. godine, utvrđeno je da je, za sve uposlenike u Sekretarijatu Izborne komisije, plaća uvećana za 30-45% od osnovne plaće, a na ime stimulacije, i uz obrazloženje - dato u pojedinačnim Odlukama o isplati stimulacije - kako je svim uposlenicima, obim poslova u decembru 2003. godine povećan.

Revizijom je utvrđeno da prethodno nisu pribavljeni prijedlozi šefova Odjela za obračun pojedinačne stimulacije uposlenicima, kako je to predviđeno članom 2. Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o plaćama i nadoknadama državnih službenika i zaposlenika u Sekretarijatu Izborne komisije od 17.11.2003. godine.

Testiranim uzorkom 'Plana rada Odjela za pravne poslove za decembar 2003. godine' i 'Analize izvršenja mjesečnog plana rada Odjela za pravne poslove za decembar 2003. godine' utvrđeno je da je izvršenje planiranih zadataka ostvareno 100%, te da, u decembru 2003. godine, u navedenom Odjelu nije bilo nikakvih dodatnih aktivnosti i mimo planiranih zadataka.

- d) Testiranim uzorkom obračuna i isplate plaće za april, jul i septembar 2003. godine, utvrđeno je da je Izborna komisija za četiri uposlenika, zbog specifičnosti poslova koje su navedeni uposlenici obavljali, neosnovano uvećala osnovne plaće za 40% do 60%, što je predviđeno odredbama člana 5. stav 2. Pravilnika o plaćama i naknadama zaposlenih u Sekretarijatu Izborne komisije.

Navedena odredba Pravilnika o plaćama i naknadama zaposlenih u Sekretarijatu Izborne komisije je u suprotnosti sa Odlukom Vijeća ministara BiH o načinu obračuna plaća i drugih naknada zaposlenih u Vijeću ministara BiH, ministarstvima BiH, i drugim institucijama i tijelima Vijeća ministara BiH kojim nije propisana mogućnost uvećanja plaća po tom osnovu.

Takođe, navedenim testiranim uzorkom je utvrđeno da je Izborna komisija za četiri uposlenika neosnovano uvećala osnovnu plaću za 30-50% po osnovu Odluke o raspoređivanju postojećih uposlenika na mjesta šefova odjela (istovremeno jedan uposlenik obavlja dva posla), a da prethodno nije pribavila saglasnost od strane Agencije za državnu službu BiH, kako je to propisano odredbama Zakona o državnoj službi u ustanovama BiH ('Sl.Glasnik BiH' broj: 12/02).

Neosnovanim uvećanjem obračuna i isplate plaća, troškovi poslovanja Izborne komisije uvećani su za neto iznos više isplaćenih plaća od 19.243,75 KM, dobijen na osnovu testiranih uzoraka obračuna i isplate plaća za pojedine uposlenike za februar, april, juli, septembar i decembar 2003. godine.

- e) Testiranim uzorcima obračuna i isplate plaće utvrđeno je da su nepravilno primjenjeni procenti kod obračuna i isplate dijela plaće koji se odnosi na visinu radnog staža, gdje se radni staž za pojedine uposlenike nije obračunavao i isplaćivao za navršenu prvu godinu radnog staža, a zbog lošeg softverskog rješenja koje se odnosi na obračun plaća (softver ne prihvata obračun vrijednosti ispod 1%).
- Revizijom naknada regresa za godišnji odmor uposlenim u Izornoj komisiji, za 2003. godinu, utvrđeno je da je isplaćen regres za godišnji odmor u ukupnom iznosu od 25.362,20 KM i isti je isplaćen u visini od 70% pojedinačne neto plaće isplaćene u prethodnom mesecu. Utvrđeno je da za uposlenike čije je stalno mjesto boravka u Republici Srpskoj nisu izvršeni obračun i uplata poreza i doprinosa na iznose isplaćenog regresa za godišnji odmor, a u skladu sa važećim propisima.
- Revizijom je utvrđeno da za stvaranje obaveza po osnovu troškova za korištenje fiksnih telefona u 2003. godini nisu donešena interna pravila za pojedinačna ograničenja visine stvaranja troškova fiksnog telefona. Ukupno ostvareni troškovi telefona za 2003. godinu iznose 56.789,00KM. Revizija je mišljenja da je ostvareni iznos troškova telefona dovoljan da inicira usvajanje navedenih internih pravila od strane rukovodstva.
- Izborna komisija nije usvojila pravila kojim se ograničavaju pravo, visina i kriteriji za korištenje reprezentacije u 2003. godini. Revizijom je utvrđeno da ukupno ostvareni troškovi reprezentacije u 2003. godini iznose 3.999,20 KM.

Ured za reviziju preporučuje da se rukovodstvo Izborne komisije, u svom radu, dosljedno pridržava propisa koji regulišu obračun i isplatu plaća i naknada uposlenim donesenim od strane Vijeća ministara BiH, Odluke Administrativne komisije Parlamentarne skupštine BiH o visini plaća i naknada domaćim članovima Izborne komisije, da rukovodstvo usvoji nedostajuća, te da se pridržava usvojenih pravila o kontroli utroška budžetskih sredstava.

Upozoravamo da svako odlaganje usvajanja navedenih internih pravila može dalje otežati poslovanje, uključujući moguće ponavljanje grešaka i slabosti koje nastaju uslijed slabe kontrole i nedosljedne primjene pozitivnih propisa.

2.3.2. Novčana sredstva

Revizijom je utvrđeno da se u Izornoj komisiji nisu dosljedno pridržavali Odluke o visini blagajničkog maksimuma koji je u toku 2003. godine iznosio 3.000,00 KM. Testiranim uzorkom je utvrđeno da se u blagajni nalazilo više gotovog novca u odnosu na odobreni blagajnički maksimum (dnevnik blagajne od 07.04.2003. godine - iznos od 5.212,11; dnevnik blagajne od 09.10.2003.godine - iznos od 3.641,21KM; dnevnik blagajne od 21.10.2003.godine - iznos od 3.302,81 KM; dnevnik blagajne od 31.12.2003. godine - iznos od 3.117,61 KM).

Ured za reviziju je mišljenja da je potrebno skrenuti pažnju rukovodstvu na ovaj propust, jer je moguće pretpostaviti da se ovakav propust može ponoviti i u situaciji znatno većeg zaduženja blagajne od odobrenog blagajničkog maksimuma, što, sa aspekta sigurnosti raspolaganja gotovim novcem, može dovesti do neželjenih posljedica.

Preporučujemo da se Izborna komisija dosljedno pridržava odluke o visini blagajničkog maksimuma.

2.3.3. Računovodstvo

Revizija je utvrdila da računovodstvo Izborne komisije određene poslovne promjene nije evidentiralo u poslovnim knjigama na način kako je to propisano računovodstvenim standardima i načelima, te da pojedina dokumentacija nije ovjerena od strane kontrolora, čija funkcija nije u potpunosti uspostavljena. Navedeno se odnosi na:

- Na kontu Naknade za prevoz sa posla i na posao knjiženi su troškovi naknada za topli obrok u iznosu od 272,10 KM, umjesto na konto naknade za topli obrok.

Ured za reviziju preporučuje rukovodstvu da preduzme aktivnosti kojim će otkloniti navedene slabosti, te da obezbijedi da se vođenje poslovnih knjiga obavlja na način kako je to regulisano i propisano računovodstvenim načelima i standardima.

3. OSVRT NA REVIZIJU ZA 2002. GODINU

Ured za reviziju izvršio je reviziju poslovanja Izborne komisije za 2002. godinu, o čemu je sastavljen Izvještaj o reviziji. Osvrtom na preporuke revizije, date u navedenom Izvještaju, utvrđeno je da Izborna komisija nije preduzela sve aktivnosti na otklanjanju konstatovanih nedostataka, i to:

Realizovane preporuke:

- Izborna komisija je usvojila dio pravila kojima se regulišu visina i kontrola troškova i to u vidu pojedinačnih Odluka (Odluku o visini troškova mobilnih telefona, Odluku o načinu stvaranja i evidentiranja obaveza);
- Uknjižena su stalna sredstva dobijena kao donacija od OSCE-a;
- Izvršena je naplata dijela pretplate dobavljačima, a jedan dobavljač je tužen na ime povrata više uplaćenih sredstava.

Aktivnosti koje su u toku:

- Raspisan je konkurs za imenovanje generalnog sekretara;
- Raspisan je konkurs za prijem 28 uposlenika prema Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji;
- Donošenje odluke o visini troškova fiksnih telefona;
- Donošenje Odluke o pravu i visini troškova reprezentacije.

Preporuke koje nisu realizovane:

- Izborna komisija, osim naprijed navedenih, nije u potpunosti donijela pravila i procedure za pojedine kategorije troškova.
- Izborna komisija nije u svim slučajevima postupala u skladu sa propisima koji regulišu javne nabavke.
- Izborna komisija se nije dosljedno pridržavala propisa iz oblasti računovodstva i finansija, kao i propisa koji su vezani za obavljanje inventure;
- Izborna komisija nije posvetila dovoljno pažnje prilikom planiranja budžeta za 2003. godinu.
- Izborna komisija nije usvojila interna pravila o zaštiti i kontroli podataka;
- Izborna komisija je u svom 'Izvještaju o obavljenim aktivnostima po nalazima i preporukama iz Izvještaja Ureda za reviziju institucija BiH,' upućenom dana 09.01.2004. godine Komisiji za finansije i budžet Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine BiH (u daljem tekstu: Komisija), navela da je implementirala sve preporuke i otklonila nedostatke i nepravilnosti navedene u Izvještaju o reviziji za 2002. godinu, te da se u svom poslovanju dosljedno pridržava propisa i usvojenih pravila i procedura za stvaranje obaveza.

Kao što je navedeno u ovom Izvještaju, Izborna komisija, ipak, nije u potpunosti ispoštovala preporuke iz Izvještaja o reviziji za 2002. godinu, niti se dosljedno pridržavala propisa iz oblasti obračuna i isplate plaća, nabavki roba i usluga i ustupanju radova, kao i propisa iz oblasti računovodstva i finansija.

Ured za Reviziju smatra da Izborna komisija mora uložiti dodatne napore u izgradnji sistema internih kontrola i pojačati nadzor nad zakonitošću u poslovanju pojedinih službi, kako bi bila u stanju da informiše Parlament BiH da je u potpunosti realizovala preporuke revizije.

Neadekvatno obavještenje dato Parlamentarnoj komisiji usmjerilo je istu ka davanju pozitivnog mišljenja za preduzete aktivnosti Izborne komisije i znatno umanjilo značaj utvrđenih nepravilnosti konstatovanih u revizorskom Izvještaju, kako je to navedeno u zaključcima koje je Komisija prosljedila Parlamentarnoj skupštini BiH.

4. KORESPONDENCIJA

Izornoj komisiji je, dana 17.05.2004. godine, uručen nacrt Izvještaja o izvršenoj reviziji za 2003. godinu, na razmatranje i dostavljanje eventualnih komentara i primjedbi na nalaz revizije.

U ostavljenom roku od 15 dana izborna komisija je dostavila komentare i primjedbe na Izvještaj o izvršenoj reviziji.

Izvještaj za Parlamentarnu skupštinu BiH predstavlja izvještaj dostavljen klijentu uz izmjene na osnovu primjedbi od strane klijenta koje je Ured za reviziju uvažio.



5. REZIME

Revidiranjem poslovanja Izborne komisije za 2003. godinu utvrdili smo određeni broj nepravilnosti i nedostataka u dijelu koji se odnosi na:

- Slabosti sistema internih kontrola koje se odnose na nepostojanje rukovodstva sa jasnim profesionalnim odgovornostima i zaduženjima (tačka 2.1.1);
- Nedostatak pisanih pravila i procedura koje se odnose na regulisanje kriterija i procedura trošenja budžetskih i donatorskih sredstava, kao i sticanje prava na stvaranje pojedinih troškova (tačka 2.1.2);
- Nije izvršena popuna upražnjenih radnih mjesta predviđenih usvojenim budžetom za 2003. godinu (tačka 2.1.1);
- Nisu usvojena pravila o zaštiti i kontroli podataka u IT sistemu (tačka 2.1.4);
- Nedostaju određena pravila i procedure kojima se regulišu kontrola i odobravanje unosa podataka u ISFU sistem (tačka 2.1.4);
- Planiranje i izvršenje budžeta nije urađeno kvalitetno sa realno utvrđenim resursima potrebnim za izvršenje jasno definisanih ciljeva i zadataka poslovanja Izborne komisije (tačka 2.2);
- Izborna komisija se nije u svim slučajevima pridržavala Odluke Vijeća ministara BiH o načinu obračuna plaća i naknada zaposlenih u Vijeću ministara BiH, ministarstvima BiH i drugim institucijama i tijelima Vijeća ministara BiH kao i Odluke o načinu obračuna plaća i ostalih materijalnih prava članovima Izborne komisije koju je donijela Administrativna komisija Parlamentarne skupštine BiH (tačka 2.3.1);
- Nije, u svim slučajevima, postupano u skladu sa zakonskim propisima koji definišu nabavke roba i sluga i ustupanje radova (tačka 2.1.3);
- Izborna komisija se nije dosljedno pridržavala Odluke o visini blagajničkog maksimuma (tačka 2.3.2);
- Nepoštovanje propisa iz oblasti računovodstva vezano za evidentiranje troškova na propisana konta, a po usvojenom Analitičkom kontnom planu za budžetske korisnike (tačka 2.3.3);

v.d. generalnog revizora

Samir Mušović

zamjenik generalnog revizora

Dragan Kulina