



BOSNA I HERCEGOVINA
БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
BOSNIA AND HERZEGOVINA

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



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

Број :

**ИЗВЈЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ
ДИРЕКЦИЈЕ ЗА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈУ «CIPS» ПРОЈЕКТА
ЗА 2005. ГОДИНУ**

Сарајево, април 2006. године



САДРЖАЈ

I.	МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА	3
II.	РЕВИЗОРСКИ ИЗВЈЕШТАЈ	4
1.	Увод	4
2.	Осврт на препоруке из претходног извјештаја	4
3.	Налази и препоруке	6
3.1.	Систем интерних контрола	6
3.2.	Финансијски извјештаји	9
3.3.	Буџет	11
3.4.	Извршење буџета	12
3.5.	Попис имовине	15
3.6.	Набавке	16
4.	Кореспонденција са клијентом	17
5.	Резиме	18

ПРИЛОГ

- Табела извршења буџета за период 01.01.2005. до 31.12.2005. године,
- Примједбе на нацрт Извјештаја о ревизији,
- Одговор на примједбе



I. МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА

- 1.1. Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине (у даљем тексту : Канцеларија за ревизију) извршила је ревизију финансијских извјештаја **Дирекције за имплементацију «CIPS» пројекта Босне и Херцеговине** (у даљем тексту : Дирекција) за 2005. годину.
- 1.2. Руководство Дирекције одговорно је за финансијске извјештаје, за поступање у складу са законима и прописима и успостављање ефикасног система интерних контрола. Наша одговорност је да изразимо мишљење на основу ревизије коју смо извршили.
- 1.3. Законска основа ревизије садржана је у Закону о ревизији институција Босне и Херцеговине («Службени гласник БиХ», број: 12/06). Ревизију смо обавили у складу са ревизорским стандардима Међународне организације врховних ревизорских институција – INTOSAI («Службени гласник БиХ», број: 15/01). Ови стандарди захтијевају да ревизију планирамо и извршимо на начин који нам омогућава да се у разумној мјери увјеримо да су финансијски извјештаји састављени у складу са важећом законском регулативом и примјенљивим рачуноводственим стандардима и да представљају тачан и истинит приказ пословања. Ревизија оцјењује и поузданост система интерних контрола којима се обезбјеђује поштивање закона и прописа, заштита имовине, поуздано извјештавање и ефикасно пословање.
- 1.4. Ревизија је на основу узорака испитивала значајне трансакције које поткрепљују износе у финансијским извјештајима, оцјену рачуноводствених начела приликом састављања финансијских извјештаја, оцјену значајних процјена извршених од стране руководства приликом састављања финансијских извјештаја, усаглашеност са законима и прописима и оцјену система интерних контрола.

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

Финансијски извјештаји Дирекције за 2005. годину не приказују реално и објективно финансијско стање Дирекције, пројекта «CIPS» и пројекта система одржавања, издавања и штампања пасоша на дан 31.12.2005. године у вези ставки које се односе на следеће:

- Попис имовине Дирекције није био у потпуности извршен према правилима који прописују поступак инвентарисања, тако да није у потпуности обезбијеђена заштита имовине (тачка 3.5.);
- Остварене набавке у Дирекцији нису у цјелости биле извршене према правилима која су прописана Законом о јавним набавкама (тачка 3.6.);
- Вриједност опреме и извора средстава потцијењени су за вриједност канцеларијског намјештаја из донације у укупном износу од 134.252 КМ (тачка 3.2.);
- Буџет Дирекције, буџет Пројекта «CIPS» и буџет Система одржавања, издавања и штампања пасоша није урађен квалитетно са реално утврђеним ресурсима потребним за извршење јасно дефинисаних циљева и задатака пословања (тачка 3.3.);



- Остварени расходи из буџета за текуће издатке Дирекције, Пројекта «CIPS» и Система одржавања, издавања и штампања пасоша нису у свим аспектима изражавали економичност пословања (тачка 3.4.);
- Финансијски извјештаји Дирекције за 2005. годину нису у потпуности комплетни и не садрже анализе пословања пројекта који се извршавају у Дирекцији (тачка 3.2.);
- Препоруке претходне ревизије пословања Дирекције за 2004. годину нису у потпуности реализоване (тачка 2.);

I. РЕВИЗОРСКИ ИЗВЈЕШТАЈ

1. Увод

Дирекција послује у саставу Министарства цивилних послова као самостална служба чија су права и дужности утврђена посебним прописима. Дирекција за свој рад одговара министру цивилних послова. Дирекција је основана Одлуком Савјета министара бр 60/02 од 29.04.2002. године. Према наведеној одлуци, задатак Дирекције је реализација имплементације «CIPS» пројекта и остваривање сарадње са надлежним органима у БиХ и међународним организацијама које су укључене у имплементацију пројекта, затим координација и руковођење активностима у вези обезбјеђења финансијских средстава за имплементацију «CIPS» пројекта и обављање других послова и задатака везаних за имплементацију пројекта.

Дирекција има пројектни подрачун у оквиру Јединственог рачуна трезора као рачун пројекта од посебног значаја за Босну и Херцеговину. Одлуком је предвиђена функција директора Дирекције, којег именује Савјет министара на приједлог министра цивилних послова, а за период до пуне имплементације «CIPS» пројекта, као и два помоћника директора. Предвиђено је да Дирекција након имплементације пројекта престаје са радом.

2. Осврт на препоруке из претходног извјештаја

Канцеларија за ревизију извршила је ревизију пословања Дирекције за 2004. годину и претходну ревизију за 2005. годину о чему је састављен Извјештај о ревизији за 2004. годину и упућено Писмо руководству за 2005. годину. Освртом на препоруке ревизије које су биле садржане у ова два документа констатовали смо да је Министарство предузело одређене активности на отклањању недостатака, а да већина препорука није још увијек реализована. Наводимо преглед препорука ревизије и статус њиховог рјешавања:

Реализоване препоруке:

- Дирекција је обезбиједила предуслове за аутоматско праћење и усаглашавање стања извршених и наплаћених прихода пројекта и процедуре праћења финансијског стања наплаћених прихода пројекта;
- Формирана је евиденција утрошка и стања неперсонализованих картица у Центру за персонализацију података (усаглашавање наведене евиденције са вриједностима исказаним у пословним књигама Дирекције није могуће због евидентирања набављених картица на позицији расхода умјесто на позицији залиха).

Препоруке које нису реализоване:

- Закон о Агенцији за информационо друштво није још увијек донесен, при чему и даље остаје неријешен проблем организације и управљања;
- План активности Дирекције није повезан са Извјештајем о раду Дирекције на начин да се могу упоредити планиране и реализоване активности Дирекције и активности које нису реализоване;
- Програм рада Дирекције није повезан са Финансијским планом, а Извјештај о раду није повезан са Финансијским извјештајем. Оваквим начином планирања и извјештавања о пословању Дирекције нису пружени конкретни компаративни показатељи о планираним и реализованим циљевима пословања и утрошеним средствима за реализацију наведених циљева;
- Процедуре израде и усвајања буџета Дирекције нису израђене, тако да нису узете у обзир анализе и процјене потребних средстава, капиталних улагања и динамика остварења појединачних пројеката;
- Критерији којима се тачно разграничавају припадајући расходи који се извршавају на терет буџета Дирекције од расхода који се извршавају на терет буџета Пројекта нису утврђени као писане процедуре;
- Дирекција није предузела активности на успостављању ефикасне финансијске службе и кориштењу властитог информационог система финансијског управљања (ИСФУ), што је неопходно у условима значајних финансијских операција које обавља Дирекција и неопходности ефикасног надзора над финансијским операцијама;
- Дирекција нема утврђене критерије за исплате стимулација. Исплаћене стимулације нису образложене за послове које запослени обављају поред свог редовног посла и са становишта остварених ефеката у пословима који су додатно стимулирани;
- Накнаде за трошкове смјештаја и даље се исплаћују готовински путем благајне и уз недостатак правдајуће документације (уговори закључени између физичких лица закупаца и закупопримца и без пријаве код Пореске управе);
- Исплате накнада за уговоре о дјелу нису уређене на начин да се уговорима дефинишу цјелокупна примања по основу ангажовања на одређеним пословима (тренутно се ове исплате парцијално извршавају истим ангажованим особама по више основа - накнада, стимулација, смјештај, дневнице, гориво, рад у комисијама и сл.);
- Спорни дио отписа опреме пројекта «CIPS» извршен у 2004. години који се односи на отпис лиценци, вриједности сервиса, инсталације пројекта и превентивно одржавања пројекта није поново анализиран ради евентуалне корекције набавне вриједности опреме;
- Накнадни обрачун амортизације опреме пројекта «CIPS» по фазама активирања опреме није извршен, што доприноси нереалном исказивању садашње вриједности опреме;



- Коначан финансијски обрачун Пројекта «CIPS» који треба да прикаже све приходе и расходе пројекта и тачку исплативости пројекта није урађен.

3. Налази и препоруке

3.1. Систем интерних контрола ¹

Ревизија је извршила испитивање система интерних контрола, административних и рачуноводствених процедура и квалитета финансијског управљања у Дирекцији. Циљ ових испитивања је био да се увјеримо у којој мјери су поуздани подаци на којима се базирају финансијски извјештаји и да ли је финансијско управљање у складу са постојећим прописима.

Министарство финансија и трезора доставило је свим корисницима буџета «Практични водич за ефикасну интерну контролу у институцијама Босне и Херцеговине» који садржава смјернице у вези израде Правилника о интерним контролама.

Водич је усвојен у оквиру Акционог плана од стране Савјета министара и базиран је на, у свијету, широко прихваћеном моделу система интерних контрола од пет компоненти:

- контролног окружења,
- процјене ризика,
- контролних активности,
- информација и комуникација,
- мониторинга

Дирекција није до сада предузела активности на изради Правилника о интерним контролама који омогућава примјену оваквог модела интерних контрола. Највећа одговорност за успостављање система интерних контрола везана је за руководство Дирекције и руководство Министарства цивилних послова у оквиру којег Дирекција послује. Истовремено, увођењем система интерних контрола заснованог на моделу од пет компоненти највише ће користити руководству, јер ће такав систем обезбиједити (у разумној мјери) заштиту пословања од евентуалних превара, грешака или злоупотреба. Наша запажања у Дирекцији у вези ове проблематике представимо по појединим компонентама система интерних контрола.

• Контролно окружење

Контролно окружење је основ цјелокупног система интерне контроле без којег остале компоненте система интерних контрола не могу бити изграђене. Оно осигурава одговарајуће стандарде понашања и позитиван став руководства према систему интерних контрола који треба бити пренесен на цијелу организацију. Контролно окружење подразумијева и обавезу руководства у вези преузимања активног интереса у планирању, надзирању и извјештавању о постигнутим резултатима пословања.

У Дирекцији недостају многи елементи контролног окружења који онемогућавају изградњу ефикасног система интерних контрола. Организациони проблем Дирекције који подразумијева организовање Дирекције по Закону о информатичком друштву, а не по Одлуци Савјета министара о оснивању Дирекције, није још увијек ријешен. Организациона структура Дирекције која треба да одређује укупан број запослених није прилагођена обиму послова који се извршавају у Дирекцији. Одговорности за управљање и руковођење Дирекцијом нису у потпуности дефинисане када се узме у

¹ Интерне контроле су јединствен процес који уводи организација као скуп поступака и мјера које осигуравају тачност и правилност евидентирања финансијских трансакција, њихову пуну усклађеност са законима и економично, ефикасно и ефективно трошење јавног новца.



обзир хијерархиска линија надређености (министар Цивилних послова – директор Дирекције).

Дирекција већ дужи период послује без директора Дирекције и помоћника директора за финансијске послове што додатно отежава ефикасан систем управљања и руковођења. Руковођење појединачним пројектима који се извршавају у Дирекцији није у цјелости дефинисано и углавном су надлежности пренесене на лица која су привремено запослена по уговорима о дјелу (пројект менаџери) без прецизирања обавеза и одговорности.

Организациона структура као један од елемената контролног окружења веома је важна. Функционална организациона структура повећава ефикасност употребе ресурса, елиминише дуплирање активности и дефинише одговарајуће линије одговорности.

Организациона структура Дирекције предвиђа 22 стално запослена од којих је тренутно запослено 16 извршилаца. Укупан број ангажованих по уговорима о дјелу са 31.12.2005. године износио је 102 запослена. Овако велики број запослених ангажован путем уговора о привременим и повремених пословима може имати утицаја на ефикасност рада Дирекције. Критерији ангажовања по основу привремених и повремених послова често нису јасни и нису прецизно дефинисани. На основу тога, постојећа организациона структура Дирекције није прилагођена тренутном пословању Дирекције и није у могућности да дефинише обавезе и овлаштења привремено запослених по уговорима. Такође, постојећа структура запошљавања не дефинише одговарајуће линије одговорности за поједине послове (пројекте) који се извршавају у Дирекцији. С обзиром на значајност комплетног пројекта «CIPS», који је проглашен и пројектом од посебног интереса, успостављање функционалне организационе структуре треба бити приоритет.

На основу свега, Дирекција није у могућности да предузме ефикасне операције које су везане за планирање, контролу и извјештавање о појединим сегментима пословања Дирекције и многобројним пројектима који се у оквиру Дирекције извршавају.

Евидентирање и унос података у ИСФУ систем за плаћање у име Дирекције извршава Министарство цивилних послова у оквиру којег Дирекција послује. Недостатак кадрова у Дирекцији задужених за ову област и недостатак Информационог система финансијског управљања (ИСФУ) у свом саставу значајно утиче на ефикасно управљање финансијским операцијама Дирекције.

Препорука

Препоручујемо да руководство Министарства цивилних послова и руководство Дирекције пренесе позитиван став према ситему интерних контрола на цијелу организацију Дирекције и да предузме активности на изради Правилника о интерним контролама заснованих на моделу од пет компоненти. Предуслов за ово је коначно рјешавање статуса Дирекције и доношење Закона о информатичком друштву који треба да пружи претпоставке за рјешавање проблема организације и руковођења.

• Процјена ризика

Процјена ризика с којим се сусреће Дирекција у остваривању својих циљева пружа основу за израду правих одговора на утврђене ризике.

Дирекција није успоставила јасне и непромијењене циљеве пословања према подручјима и активностима свога пословања, тако да није у могућности утврдити ризике пословања у односу на поједине пословне процесе. На основу тога Дирекција није у могућности извршити вредновање ризика у односу на поједине сегменте



пословања и одредити стратегију за управљање ризицима. Овај дио процјене ризика је кључни за предузимање противмјера за спречавање ризика који је садржан у контролним активностима.

Препорука

Дирекција треба да процијени ризике пословања према појединим пословним процесима који се односе на финансијски аспект пословања. Напримјер, процјена ризика се може утврдити за одређене активности финансијског пословања као што су: израда буџета, праћење извршења буџета, набавке, унос података у главну књигу, финансијско извјештавање, попис имовине, приходи од пројеката и сл.

Такође, пословни процеси и процјена ризика могу се утврдити и за активности Дирекције везано за појединачне пројекте (пројекат CIPS, пројекат пасоши, пројекат регистрације возила и други пројекти).

- **Контролне активности**

Када су већ одређени ризици пословања у односу на пословне процесе, главна стратегија за ублажавање ризика проводи се кроз контролне активности. Под контролним активностима подразумијевају се: подјела дужности, давање одобрења и овлаштења, контрола трансакција, контрола приступа ресурсима и евиденцији, усклађивање, надзор итд. Контролне активности прописане су у облику процедура, правила, упута итд.

Стога смо ми у нашим ранијим извјештајима сугерисали да Дирекција донесе одређени број правила, а поједина правила су била прописана и од стране Министарства финансија и трезора (правила о потрошњи, стварању обавеза, процедурама набавки, процедурама уноса података у систем за плаћање итд). Дирекција је и поред отежавајуће чињенице да неки системски прописи недостају или су неконзистентни, донијела одређени број правила и процедура у 2005. години и тако створила минималне предуслове за функционисање било каквог система интерних контрола. Међутим, уочили смо да постојећа правила нису ефикасна док се не предузму активности на формирању коначне функционалне организације Дирекције и тачном дефинисању одговорности у свим процесима (активностима) пословања Дирекције.

Препорука

Препоручујемо да Дирекција одреди пословне процесе (активности) у свом пословању и да утврди ризике тих процеса (активности) и донесе нова правила у којима треба дефинисати различите контролне активности за спречавање ризика.

- **Информације и комуникације**

Информације су важне за вођење пословања и контролу самог пословања. Руководству Дирекције требају бити осигуране релевантне, поуздане и правовремене информације о интерним и екстерним догађајима како би оно било у могућности доносити праве одлуке. Нисмо се увјерили да руководство Дирекције и руководство Министарства цивилних послова прима поуздане информације о пословању Дирекције и пројектима који се извршавају у Дирекцији. Такође, комуникације су важне како би запослени познавали своје улоге и одговорности у Дирекцији.

Препорука

Препоручујемо Дирекцији да дефинише систем информација и комуникација о свим активностима Дирекције како би руководство било у могућности доносити исправне пословне одлуке. Такође, систем комуникација треба да



омогући свим запосленима познавање својих улога и одговорности у Дирекцији.

- **Мониторинг**

Мониторинг подразумева праћење претходних компоненти система интерних контрола ради контроле, измјене (прилагођавања) датим условима и сталног унапређења система. Нисмо уочили да је извршен мониторинг постојећег система интерних контрола који је тренутно садржан у појединим правилима.

Препорука

Потребно је извршити одговарајуће анализе и измјене система интерних контрола и прилагођавање система интерних контрола према «Водичу за ефикасну интерну контролу у институцијама Босне и Херцеговине» које је израдило Министарство финансија и трезора.

3.2. Финансијски извјештаји

Финансијске извјештаје Дирекције израђује финансијска служба Министарства цивилних послова БиХ. Према инструкцијама Министарства финансија и трезора Дирекција је измијенила начин извјештавања за 2005. годину. Финансијски извјештаји сачињени су према Правилнику о финансијском извјештавању институција Босне и Херцеговине који је донесен од стране Министарства финансија и трезора БиХ, без Финансијских извјештаја на прописаним образцима за екстерне кориснике.

Извјештаји су сачињени за три одвојене јединице које се посебно евидентирају у систему ИСФУ, и то:

- Дирекција CIPS-a,
- Систем одржавања и штампања пасоша,
- Пројекат «CIPS»

Извјештаји садрже прописане прилоге, и то: Преглед расхода из буџета по економским категоријама (Прилог 2.), Посебни подаци о платама и броју запослених (Прилог 4.), Преглед неизмирених обавеза (Прилог 6.), Преглед сталних средстава са стањем 31.12.2005. године (Прилог 7.), Преглед капиталних улагања по врстама, пројектима и опреми (Прилог 7/1.). Извјештаји садрже забиљешке уз финансијске извјештаје за 2005. годину.

Иако ови извјештаји у највећој мјери задовољавају форму извјештавања према Међународним стандардима финансијског извјештавања, они нису у потпуности комплетни. Ово се огледа у сљедећем:

- Прописане Информација о систему интерних контрола реализованих током године нису израђене;

² Интерне контроле су јединствен процес који уводи организација као скуп поступака и мјера које осигуравају тачност и правилност евидентирања финансијских трансакција, њихову пуну усклађеност са законима и економично, ефикасно и ефективно трошење јавног новца.

³ Одлука о начелима за утврђивање унутрашње организације управе.



- Корективне радње предузете у циљу реализације препорука ревизије нису садржане у извјештајима (мада су израђене по нашем ранијем захтјеву);
- Анализе пословања појединачних пројеката који се извршавају у Дирекцији нису урађене. Ово подразумијева поуздано извјештавање о реализованим активностима пројекта и постигнутим резултатима у односу на утрошена средства;
- Дирекција није вршила евидентирање у пословне књиге донирана средства – канцеларијског намјештаја укупне вриједности 134.252 КМ. По том основу су стална средства и извори средстава потцијењени за наведени износ. Попис наведене опреме у Дирекцији такође није извршен.

Измијењени начин извјештавања није на одговарајући начин праћен упутствима, смјерницама и инструкцијама Министарства финансија и трезора што је створило недоумице у вези начина извјештавања за екстерне кориснике извјештаја. Учили смо сљедеће:

- Финансијски извјештаји не садрже Биланс стања који треба да представља финансијски положај Дирекције (средства, обавезе, извори) који требају бити у равнотежи. Дијелом се ови подаци могу наћи на различитим мјестима у извјештајима, али подаци недостају у цјелини и на једном мјесту (нпр. о стању новчаних средстава-благајни, потраживањима, изворима средстава и остало);
- Правилник о начину извјештавања представљен је на веб страници Министарства финансија и трезора и није званично објављен. Ово је узроковало неразумијевање код буџетских корисника у вези начина извјештавања у односу на претходну годину и питања да ли је у том случају овакав начин извјештавања обавезујући и једини. Министарство финансија и трезора доставило је додатну инструкцију према нашим препорукама непосредно прије рока доставе финансијских извјештаја која није у потпуности поштована од стране Дирекције у вези израде извјештаја за екстерне кориснике;
- Одредбе Правилника о финансијском извјештавању нису јасне када је у питању извјештавање о извршењу буџета (Прилог бр. 8). Дирекција није сачинила извјештај о извршењу буџета за 2005. годину;
- Приликом предаје ових извјештаја није постојала контрола у Министарству финансија и трезора (извјештаји предати у кабинет министра МФТ-а) која би омогућила контролу комплетност свих прилога који су прописани Правилником о финансијском извјештавању;
- Министарство финансија и трезора није посебним прописом и у сарадњи са буџетским корисником и екстерним корисницима ових извјештаја усагласило и регулисало форму извјештаја, рок и начин извјештавања за екстерне кориснике како је прописано наведеним правилником;
- Нису дата прецизна упутства о извјештавању за Програме посебних намјена тј. које прилоге из сета извјештаја треба за ове програме попунити. Програми посебне намјене обично садржавају податке о средствима, обавезама, изворима средстава и расходима и требају имати исти третман као и сва средства из буџета (Дирекција је сачинила финансијски извјештај о програму система оржавања, издавања и штампања пасоша);

⁴ Закон о извршењу буџета институција Босне и Херцеговине и међународних обавеза Босне и Херцеговине за 2004. годину и Закон о министарствима и другим органима управе Босне и Херцеговине.

Препорука

Министарство треба све нејасноће у вези израде финансијских извјештаја разјаснити у сарадњи са Министарством финансија и трезора у циљу поузданог извјештавања. Мишљења смо да би штампани образци и прецизна упутства за попуњавање Финансијских извјештаја могли бити једно од рјешења којим би се постигла стандардизација извјештавања. Такође, поново истичемо потребу за формирање властите финансијске службе у Дирекцији и властитог ИСФУ система ради ефикасног управљања финансијским операцијама Дирекције

3.3. Буџет

Пројекција буџета Дирекције, Пројекта «CIPS» и Система одржавања, издавања и штампања пасоша није извршена на основу детаљне анализе потреба за расходе Дирекције, прецизних улагања у појединачне дијелове Пројекта «CIPS» и динамике имплементације пројеката, као и анализе потребних улагања везаних за систем одржавања, издавања и штампања пасоша.

Пројекат CIPS планиран је и одобрен у једном износу (6.000.000 KM) без потребне планске структуре расхода, иако у себи садржи више одвојених пројеката (регистрација возила, информатизација матичних уреда, набавка неперсонализованих картица и друго). Пројекат одржавања, издавања и штампања пасоша одобрен је такође у једном износу (850.000, иако је тражено 950.000 KM) и исто тако не садржи планирану структуру расхода. Пројекција буџета не садржи планирану динамику извршења појединачних пројеката и планиране активности које требају бити повезане са реализацијом средстава из буџета за одговарајућу годину. Уочили смо да пројекат регистрације возила није постигао одговарајући степен имплементације у односу на планирана средства, да пројекат информатизације матичних уреда није уопште реализован иако су планирана средства, а набавка неперсонализованих картица реализована је више од планираног износа.

Буџет Дирекције (заједно са пројектима) предложен је од стране Дирекције у укупном износу од 14.999.250 KM, а одобрен је у износу од 14.172.600 KM. Међутим, одобрени буџет имао је значајне промјене структуре расхода, при чему су повећани трошкови закупа на буџету Дирекције за 1.500.000 KM и трошкови пасоша за 100.000 KM, а смањени су остали текући и капитални издаци Дирекције за 1.085.000 KM и буџет Пројекта «CIPS» за 515.000 KM.

Све наведено упућује на нереално планирање расхода Дирекције и појединачних пројеката у оквиру пројекта CIPS и пројекта за пасоше. Такође, промјена структуре расхода између буџета Дирекције, буџета пројекта CIPS и буџета за пасоше показује да пројекција буџета није урађена под претпоставком реалних потреба Дирекције и појединачних пројеката која укључује динамику имплементације пројеката за одговарајућу годину. Дирекција је имала четири промјене структуре буџета, од којих је последња промјена структуре извршена у јануару 2006. године којом су покривени трошкови система одржавања пасоша изнад првобитно одобрених.

Нереалне пројекције буџета у односу на планиране активности Дирекције и појединачних пројеката имале су за посљедицу стварање одређених резерви у буџету и кориштење средстава буџета пројеката на рачун буџета Дирекције и обратно. Ревизија је у својим ранијим препорукама истичала потребу разграничења трошкова који се извршавају на терет буџета Дирекције од оних који се извршавају на терет буџета Пројекта. Нисмо се увјерили да је Дирекција извршила прецизно разграничење трошкова према припадности појединим буџетима. Такође, нисмо се увјерили у



транспарентно извјештавање о појединачним пројектима, степену њихове имплементације и утрошеним средствима у односу на извршене активности.

Препорука

Препоручујемо да се буџет планира посебно за Дирекцију као буџетског корисника, а посебно за све појединачне пројекте који су у надлежности Дирекције са тачно утврђеним роковима за имплементацију појединачних пројеката. Тиме би се постигло реално планирање потреба са тачно утврђеним намјенама и избјегла би се досадашња пракса кориштења средстава из буџета Дирекције за рачун појединих пројеката и обратно.

Такође, Дирекција мора обезбиједити претпоставке за извјештавање о степену довршености пројекта, потребним улагањима у пројекте и роковима завршетка пројеката.

3.4. Извршење буџета

- Дирекција није у потпуности извршила разграничење расхода који се извршавају на терете буџета Дирекције и расхода који се извршавају на терет буџета Пројекта CIPS и Пројекта одржавања, издавања и штампања пасоша. Ревизија је и раније упозоравала Дирекцију на овај недостатак који још увијек није ријешен. Уочили смо да се путни трошкови, трошкови фиксних телефона и трошкови мобилних телефона једног пројекта дијелом реализују из буџета припадајућег пројекта, а повремено терете буџет Дирекције и буџет другог пројекта. Ови трошкови односе се на ангазоване запослене по уговорима о дјелу, али и на стално запослене у Дирекције чији се трошкови мобилних телефона некада реализују из буџета Дирекције а некада на терет остала два пројекта.

Препорука

Препоручујемо Дирекцији да приликом пројектовања буџета разграничи расходе који се извршавају на терет буџета Дирекције од расхода који се реализују на терет буџета пројеката. Овим би се постигла економичност трошења средстава из буџета и избјегла прекомјерна потрошња у условима када постоји могућност кориштења средстава из више извора буџета (Дирекције, Пројекта «CIPS», пројекта за пасоше)

- Укупан број ангажованих по уговорима о дјелу са 31.12.2005. године је 102 запослена (Дирекција CIPS 41, Пројекат CIPS 37 и Пројекат пасоши 24). У Дирекцији не постоји прецизно дефинисана процедура приликом ангажовања особа по уговорима о дјелу. Укупно реализоване бруто накнаде ангажованих по уговорима о дјелу са 31.12.2005. године износиле су: Дирекција 562.454 КМ, Пројекат «CIPS» 325.822 КМ и Пројекат Пасоши 320.948 КМ. Ревизија се није могла увјерити које поступке Дирекција проводе приликом избора кандидата са којим закључује уговор о дјелу (нпр. јавно оглашавање и друго). Такође, нисмо се могли увјерити колики је оптимални број ангажованих радника у Дирекцији потребан с обзиром да Дирекција није радила одговарајуће анализе потребних кадрова. Дирекција није у потпуности поштовала Одлуку о висини накнаде за уговоре о дјелу. Највећа предвиђена накнада износила је 1.500 КМ за пројект менаџере, а регистровани смо закључење једног уговора у износу од 1.600 КМ. Такође, највећа предвиђена накнада за административне послове износила је 400 КМ, а пронађени су уговори закључени на 500 КМ и повећани на 700 КМ. У Дирекцији је утврђено и ангажовање особа по уговорима о дјелу из институција



БиХ за послове који представљају редовне послове који они обављају у свом матичном Министарству (500 – 700 КМ).

Препорука

Препоручујемо Дирекцији да сачини план оптималног броја запослених по појединим пословима односно пројектима који се извршавају у Дирекцији. Такође, потребно је да Дирекција преиспита трошкове накнада који се исплаћују за рад у Дирекцији запосленима који раде у другим институцијама БиХ.

- Приликом исплата стимулација за ангажоване по уговорима о дјелу које су се исплаћивале редовно од јануара до децембра 2005. године (изузев за фебруар и март) и које су исплаћене у износу 29.169 КМ (нето), ревизија се није могла увјерити које послове ангажовани обављају поред свог редовног посла који је назначен у уговору о дјелу и какви су ефекти пословања по том основу остварени. Такође, нисмо се могли увјерити у критерије одређивања стимулације, тј. на основу чега руководство Дирекције одређује особе које требају примити стимулације и како се утврђује стимулативни износ (нпр. недостају извјештаји о раду о додатним активностима поред редовних активности).

Препорука

Без намјере да оспоравамо право на исплате стимулација које се извршавају редовно за више мјесеци, препоручујемо доношење критерија за исплате стимулација који ће дефинисати под којим условима и за које послове и остварене ефекте оне могу бити исплаћене.

- Везано за путне трошкове, у готово свим прегледаним путним налозима нису постојале одлуке о упућивању на службени пут као ни извјештаји са службеног пута, како за путовања у земљи тако и за путовања у иностранство. Регистровали смо и издавање два путна налога са истим даном путовања и истом релацијом и дуплом исплатом дневница. Кроз путне налоге који се односе на путовања у земљи приказивале су се дневнице за службени пут, иако се није радило о службеном путу него о редовном обављању послова. (нпр: издају се четири путна налога са истим датумом за исту особу и то за периоде од понедељка до петка за читав мјесец. Ово су користили запослени ангажовани на пословима који се обављају у Сарајеву а долазе из Мостара, Бања Луке, Тузле, или ангажовани у Бања Луци, а долазе из Бијељине и других локација. Мишљења смо да наведени случајеви не могу бити третирано као службени пут већ обављање редовног посла за који се појединим запосленима признају и трошкови смјештаја.

Препорука

Препоручујемо да Дирекција повећа контроле издавања и правдања путних налога и преиспита случајеве признавања дневница током цијелог мјесеца и истовременог признавања трошкова смјештаја.

- Признати трошкови мобилних телефона који су редовно премашивали дозвољени износ ни у једном случају нису укључивали обуставе од плата приликом прекорачења дозвољеног износа. У свим случајевима исплаћивани су пуни износи на које су гласили рачуни за мобилне телефоне који су се плаћали кроз благајну као и за збирне рачуне који су се плаћали путем рачуна, с тим што се на збирним рачунима поред бројева који су прекорачили дозвољене

лимите није стављао потпис овлаштене особе који би представљао одобрење нити су се правиле одлуке о одобравању тих прекорачења. Изузетак су администратори којима су се плаћали рачуни кроз благајну и само у тим случајевима се поштовала висина дозвољених трошкова. Нпр. забиљежен је случај редовног прекорачења дозвољеног износа (150 КМ) који се признаје новом одлуком руководства Дирекције на 300 КМ, а сам директор Дирекције има ограничење на 250 КМ.

Препорука

Препоручујемо да се преиспитају случајеви признавања прекорачења дозвољених износа за кориштење мобилних телефона и њиховог накнадног обустављања од плата запослених. Такође, сугеришемо досљедну примјену усвојених правила и процедура који ће омогућити рационалну потрошњу, а изнимна прекорачења требају се правдати вјеродостојним доказима.

- § Накнаде за рад у Комисијама за набавке које су реализоване у нето износу од 4.300 КМ, редовно су мјесечно исплаћиване без обзира да ли је било набавки у том мјесецу. За резиденте Републике Српске нису у овом случају правилно обрачунати припадајући порези према прописима ентитета. Код Комисије за регистарске таблице, поред редовних чланова, ангажовани су и придружени чланови комисије (експерти). Два придружена члана (експерта) примили су накнаде ретроактивно у укупном износу 5.850 КМ и поред упозорења бившег директора Дирекције да се не могу реализовати два паралелна уговора о дјелу. Мишљења смо да у овом случају стварање обавеза на терет буџета Дирекције не може бити извршено од стране предсједника Комисије за регистарске таблице. Овакав поступак ствара недоумице у случају овлаштења за стварање обавеза у Дирекцији,

Препорука

Препоручујемо Дирекцији да размотри број ангажованог особља у овим комисијама, ангажовање лица изван Дирекције и уопште потребу за признавањем накнада за рад у комисијама поред плата и осталих накнада.

- Уговори о закупу станова за које се на годишњем нивоу издваја 16.400 КМ закључени су између физичких лица (нису овјерени код Пореске управе) и исплаћују се путем благајне. Такође, за исплаћене износе ових накнада нису обрачунати припадајући порези према пореским прописима ентитета. Ревизија је и раније упозоравала Дирекцију да се у овом случају обезбиједи вјеродостојност оваквих исплата,

Препорука

Дирекција није поштовала нашу ранију препоруку да се уговорима о дјелу дефинишу укупна примања ангажованих по уговорима о дјелу по разним основама (накнада, стимулација, дневнице за превоз, смјештај, трошкови горива, трошкови телефона итд). Поново сугеришемо да накнада по основном уговору о ангажовању мора бити и једина уговорена накнада без додатних примања.

- Из благајне Пројекта система одржавања и штампања пасоша исплаћени су готовински рачуни за набавке фото апарата (275 КМ) и камере (318 КМ), и то на основу блок рачуна и одлуке о набавци која је донесена накнадно. Такође, из

благајне Пројекта регистрације возила исплаћени су рачуни за репрезентацију (692 KM) на основу блок рачуна од исте фирме који немају забиљешке нити спецификације извршених угоститељских услуга која потврђује намјенску потрошњу тих средстава, као и рачуни оправки и одржавања опреме (816 KM) без забиљешке о разлозима оправки и на основу блок рачуна од исте фирме.

Препорука

Препоручујемо да Дирекција обезбиједи ефикасне контроле утrophка средстава из буџета на основу вјеродостојне документације, стварних потреба и издавања реверса за купљену опрему чиме се постиже заштита имовине.

3.5. Попис имовине

- Попис опреме Пројекта CIPS, чија укупна вриједност износи 19.486.558 KM, није правилно извршен на начин који омогућава усаглашавање стварног стања са стањем исказаним у пословним књигама (натурални попис нема вриједносних показатеља који су одвојено приказани кроз обрачун амортизације и које није могуће усагласити са натуралним пописом, пописне листе нису сачињене по групама сталних средстава, поједине пописне листе потписане су без констатације да се опрема налази на лицу мјеста итд.) Тиме пописна комисија није била у могућности да усклади стварно стање по попису са стањем који је евидентиран у главној књизи. Ревизија се по том основу није могла увјерити у свеобухватност пописа и ефикасну заштиту комплетне имовине Пројекта CIPS.
- Дирекција није извршила комплетан попис стања са 31.12.2005. године неперсонализованих картица личних карата, возачких дозвола и личних карата за странце у трезору Центра за персонализацију у Бања Луци. Поступак пописа и усаглашавања стања ових картица није био могућ због директног евидентирања набавке неперсонализованих картица на трошковима пројекта умјесто на залихе материјала, с обзиром да све картице стварно нису утрошене. Према подацима центра за персонализацију укупна вриједност ових картица са 31.12.2005. године износи 717.871 KM (ЛК 89.000 ком x 2,54=226.060 KM, ВД 155.750 ком x 2,34=364.455 KM и ЛК за странце 50.140 ком x 2,54=127.356 KM). Комисија је извршила само обрачун неутрошених картица које су раније приказане у средствима пројекта приликом активирања опреме и потребе њиховог отписивања. Мишљења смо да набавке ових картица, њихов утrophак и стање неутрошених картица треба евидентирати на залихама материјала и редовно (мјесечно) усаглашавати са Центром за персонализацију у Бања Луци.
- Комисија није извршила попис дијела компјутерске опреме која је намијењена пројекту регистрације моторних возила. Опрема је набављена од фирме «Логософт» чија вриједност износи 307.264 KM, тако да за наведену опрему није обезбијеђена ефикасна заштита имовине која се постиже пописом.

⁵ Закон о извршењу буџета институција Босне и Херцеговине и међународних обавеза Босне и Херцеговине за 2004. годину



- Комисија за попис није извршила попис туђе опреме која се налази у Дирекцији. Ревизија није могла поуздано утврдити вриједност ових средстава.

Препорука

Препоручујемо да Дирекција уважи примједбе ревизије и изврши ванредни попис имовине и корективна књижења по попису. Овим би се обезбиједила ефикасна заштита имовине Дирекције која има значајну вриједност.

3.6. Набавке

- Дирекција је објавила јавни позив за прикупљање понуда за Пројекат регистрације возила 5. јануара 2005 године по утврђеним лотовима. Поведеном поступку и на приједлог комисија за јавне набавке управни орган донио је рјешење о избору најповољнијих понуђача по лотовима, и то:

ЛОТ 1. Неперсонализоване регистарске таблице са сигурносним елементима за моторна возила, технологија, опрема и потрошни материјал за персонализацију (изабрана фирма, J.H.Toennjes E:A:S:T:GmbH & Co , Syker Strase 201,27751 Delmenhorst, Njemačka, **вриједност посла 6.191.430 КМ**)

ЛОТ 2. Неперсонализовани вањски и унутрашњи стикери са сигурносним елементима за моторна возила (изабрана фирма, J.H.Toennjes E:A:S:T:GmbH & Co , Syker Strase 201,27751 Delmenhorst, Njemačka, **вриједност посла 3.360.180 КМ**)

ЛОТ 3. Неперсонализована поликарбонска картица: потврда о власништву моторних возила и потврда о регистрацији моторних возила (изабрана фирма, Austria Card Plastikarten und Ausweissysteme Gesellschaft mbH/NSB d.o.o., Lamezanstrase 4-8 / Patrioske lige br.35,1232 Wien / Sarajevo,Austrija / Bosna i Hercegovina, **вриједност посла 4.896.000 КМ**)

Комисија је извршила избор најповољнијих понуђача, а остали учесници на тендеру који нису били задовољни избором понуђача поднијели су приговор уговорном органу. По одбијању приговора, понуђачи који нису били изарани упутили су жалбу другостепеном органу (због непостојања Агенције за јавне набавке функцију другостепеног органа извршавало је Министарство финансија и трезора). Министарство финансија и трезора није прихватило жалбу, тако да су фирме «Турбо АГ» из Швајцарске и «Ферба Интернационал» Сарајево покренуле управни спор код Суда БиХ. Суд БиХ је донио пресуду у корист оба тужитеља, поништио рјешење Министарства финансија и трезора и предмет вратио надлежном органу на поновни поступак. Суд је констатовао да је привремена надлежност Министарства финансија и трезора истекла



10.08.2005.године, а исто је донијело ријешење о одбијању жалбе наведених фирми 14.09.2005. године тј. после истека надлежности.

Ревизија оцјењује да је овако значајан пројекат за БиХ у закашњењу и да се не одвија по утврђеној динамици. Такође, већ су извршена одређена улагања у наведени пројекат која тренутно нису у функцији извршења пројекта (возила и друго). Мишљења смо да је институција која је привремено обављала функцију другостепеног органа морала водити рачуна о трајању своје привремене надлежности, што је довело до неизвјесности у вези коначног избора понуђача и почетка примјене наведеног пројекта.

- Набавка 200 принтера «Canon LBP 1120» од фирме «Lapaso» Бања Лука у вриједности 42.240 КМ није извршена у складу са процедурама Закона о јавним набавкама. Комисија за набавке објавила је Јавни позив и у тендерској документацији прописала да се врши набавка 200 принтера «Canon LBP 1120» (према Закону о јавним набавкама у тендерску документацију не може се инплицитно навести тип принтер апарата). На јавни позив биле су пријављене четири фирме од којих је само једна понудила наведени тип принтера док су остале три понудиле други тип принтера. (1200 умјесто траженог 1120). Приликом бодовања комисија је критерији «усаглашеност са спецификацијом» бодовала фирму «Lapaso» Бања Лука, која је понудила тражени принтер са 15 бодова, док остале три фирме по овом критерију нису бодоване, при чему је наведена фирма добила предност. Комисија је требала одбацити понуде које нису усаглашене са тендерском документацијом и обновити поступак набавке с обзиром да није постигнут довољан број важећих понуда.
- Комисија за набавку нових скенера за контролу квалитета докумената ЛК /ОИ и ВД, извршила је директну набавку 4 скенера од фирме «Полос-инвест» Загреб у укупном износу 19.944 ЕУР-а. Комисија је била дужна да ову врсту набавке, чија укупна вриједност прелази 30.000 КМ, обави путем јавног позива, а уколико се не јаве добављачи који могу понудити робу са траженим квалитетом може се приступити преговарачком поступку. Дирекција се није увјерила да не постоји друга могућност избора. У конкретном случају Уговорни орган не располаже писменом информацијом из које се може закључити да на просторима БиХ не постоји ниједан добављач за испоруку наведене опреме.
- Услуге лабораторијског мјерења и испитивања механичке отпорности регистарских таблица у вриједности 5.280 КМ нису такође извршене у складу са процедурама Закона о јавним набавкама. Поступак избора извршен је директном погодбом умјесто у конкурентском поступку.
- Дирекција је путем јавног надметања за набавку канцеларијског материјала изабрала фирму «Цо Фармус Цоммерце» Сарајево. На тестираном узорку констатовали смо да се цијене испорученог канцеларијског материјала из фактура веће од цијена из цјеновника који је прихваћен на тендеру. С обзиром да је Дирекција велики потрошач канцеларијског материјала потребно је успоставити интерну контролу фактура испостављених за канцеларијски материјал;



4. Кореспонденција са клијентом

Дирекцији је уручен нацрт Извјештаја о ревизији за 2005. годину на разматрање и достављање коментара на налазе ревизије.

У остављеном року од 15 дана, Дирекција је доставила своје коментаре на нацрт Извјештаја.

По нашој процјени, Дирекција није доставила нове доказе и чињенице које би утицале на измјену налаза садржаних у нацрту Извјештаја.

У прилогу Извјештаја достављамо вам коментаре Дирекције и наш одговор.

5. Резиме

Током обављања свог мандата ревизија је констатовала да Дирекција није израдила план и програм активности на успостављању система интерних контрола који подразумијева преглед тренутног стања интерне контроле, провођење поступака којима ће се извршити процјена ризика, предлагање корективних активности за унапређење интерне контроле, усвајање детаљног плана за имплементацију интерне контроле и Правилника о интерним контролама, као и праћење ефикасности система интерне контроле.

Ревизија је уочила неадекватно планирање средстава које је као посљедицу имало прерасподјеле буџета и повећање буџета прерасподјелом на трошкове закупа и трошкове програма за пасоше, а смањење средстава на пројекту «CIPS» и осталим расходима Дирекције.

Ревизија је констатовала и одређена одступања у извршењу буџета од прописа који су регулисани у закону о јавним набавкама и принципа којим се не поштују у свим случајевима прописи о попису имовине.

Такође, Дирекција није извршила већи дио препорука ревизије који су констатовани у нашем Извјештају о ревизији за 2004. годину и Писму руководству за 2005. годину.

⁶ Упутство Министарства финансија и трезора о попису имовине и обавеза буџетских корисника-институција Босне и Херцеговине на крају буџетске године.



**ЗАМЈЕНИК ГЛАВНОГ
РЕВИЗОРА**

мр. Драган Кулина

ГЛАВНИ РЕВИЗОР

Миленко Шего