



Broj:

IZVJEŠTAJ O REVIZIJI
MINISTARSTVA KOMUNIKACIJA I PROMETA BiH
ZA 2005. GODINU

Sarajevo, mart 2006. godine



SADRŽAJ

I	MIŠLJENJE REVIZORA	3
II	REVIZIJSKI IZVJEŠTAJ	4
1.	Uvod	4
2.	Osvrt na preporuke iz prethodnog izvještaja	4
3.	Nalazi i preporuke	5
3.1.	Sistem internih kontrola	5
3.2.	Budžet	7
3.3.	Izvršenje budžeta	8
3.4.	Nabavke	9
3.5.	Programi posebnih namjena	10
3.6.	Finansiranje projektne dokumentacije na koridoru Vc	11
4.	Korespondencija	11
5.	Rezime	12

Prilog: Tabela 1 'Izvršenje budžeta za period 01.01. –

31.12. 2005.godine'

I MIŠLJENJE REVIZORA

- 1.1. Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ured za reviziju) izvršio je reviziju finansijskih izvještaja i finansijskog poslovanja Ministarstva komunikacija i prometa BiH (u daljem tekstu: Ministarstvo) za 2005. godinu.
- 1.2. Rukovodstvo Ministarstva je odgovorno za finansijske izvještaje, za postupanje u skladu sa zakonima i propisima i uspostavljanje efikasnog sistema internih kontrola. Naša odgovornost je da izrazimo mišljenje na osnovu revizije koju smo izvršili.
- 1.3. Zakonska osnova revizije sadržana je u odredbama Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine ('Sl. glasnik BiH' broj: 12/06). Reviziju smo izvršili u skladu sa revizijskim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija – INTOSAI ('Sl. glasnik BiH' broj: 15/01). Ovi standardi zahtijevaju da reviziju planiramo i izvršimo na način koji nam omogućava da se u razumnoj mjeri uvjerimo da li su finansijski izvještaji sastavljeni u skladu sa važećom zakonskom regulativom i primjenjivim računovodstvenim standardima i da li predstavljaju tačan i istinit prikaz poslovanja. Revizija ocjenjuje i pouzdanost sistema internih kontrola kojim se osigurava primjena zakona i propisa, zaštita imovine i pouzdano izvještavanje.
- 1.4. Revizija je, na osnovu uzoraka, ispitivala značajne transakcije, koje potvrđuju iznose u finansijskim izvještajima, ocjenu računovodstvenih načela prilikom sastavljanja finansijskih izvještaja, ocjenu značajnih procjena izvršenih od strane rukovodstva prilikom sastavljanja finansijskih izvještaja, usaglašenost sa zakonima i propisima i ocjenu sistema internih kontrola. Smatramo da revizija koju smo obavili pruža razumnu osnovu za davanje našeg mišljenja.

Prema našem mišljenju, finansijski izvještaji Ministarstva za 2005. godinu prikazuju realno i objektivno finansijsko stanje Ministarstva na dan 31.12.2005. godine, osim za pozicije koje se odnose na slijedeće:

- § Uz godišnje izvještaje za 2005. godinu nisu blagovremeno dostavljene potrebne informacije o sistemu internih kontrola realiziranih u toku godine kao i korektivne radnje poduzete u cilju realizacije preporuka revizije iz protekle godine (tačka 3.1. Izvještaja);
- § Nedovoljno pouzdan sistem internih kontrola u dijelu internog nadzora nad pojedinim poslovnim procesima, planiranju budžeta, praćenju i izvještavanju o izvršenju budžeta, (tačka 3.2; 3.3 i 3.5 Izvještaja);
- § Ministarstvo, u pojedinim slučajevima, nije trošilo javni novac u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama (tačka 3.4. Izvještaja).



II Revizijski izvještaj

1. Uvod

Prema odredbama Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine ('Službeni glasnik BiH' broj:05/03) Ministarstvo je nadležno za:

politiku i reguliranje zajedničkih međunarodnih komunikacijskih uređaja; međunarodni i međuentitetski promet i infrastrukturu; pripremanje ugovora, sporazuma i drugih akata iz oblasti međunarodnih i međuentitetskih komunikacija i prometa; odnose sa međunarodnim organizacijama iz oblasti međunarodnih i međuentitetskih komunikacija i prometa; pripremu i izradu strateških i planskih dokumenata iz oblasti međunarodnih i međuentitetskih komunikacija i prometa, infrastrukture i informacijskih tehnologija; poslovi kontrole neometanog transporta u međunarodnom transportu; civilno vazduhoplovstvo i nadzor vazdušnog prometa; ostali poslovi propisani zakonom i drugim propisom.

U sastavu ovog Ministarstva je i samostalna upravna organizacija Direkcija za civilno vazduhoplovstvo Bosne i Hercegovine, čija su prava i dužnosti utvrđena posebnim zakonom.

Sjedište Ministarstva je u Sarajevu. Za svoj rad Ministarstvo je odgovorno Vijeću ministara Bosne i Hercegovine.

2. Osvrt na preporuke iz prethodnog izvještaja

Ured za reviziju izvršio je reviziju poslovanja Ministarstva za 2004. godinu, o čemu je sastavljen Izvještaj o reviziji, kao i prethodnu fazu revizije za 2005. godinu o čemu je putem Pisma rukovodstvu Ministarstvo obaviješteno o našim nalazima. Osvrtom na preporuke revizije, date u navedenom Izvještaju i Pismu rukovodstvu, utvrđeno je da Ministarstvo nije poduzelo sve aktivnosti na otklanjanju konstatiranih nedostataka.

Realizovane preporuke:

- § Izvršen je obračun i uplata propuštenih propisanih poreskih obaveza na isplaćene naknade regresa za godišnji odmor iznad visine neoporezivog dijela za rezidente Federacije Bosne i Hercegovine;
- § Uspostavljene su procedure izvještavanja o radu Komisije za dodjelu CEMT dozvola;
- § Objavljen je javni poziv za prikupljanje zahtjeva za usklađivanje i registriranje redova vožnje i međunarodnih autobuskih linija i javno su provedene procedure usklađivanja redova vožnje uz sačinjavanje zapisnika Komisije zadužene za usklađivanje redova vožnje;
- § Ministarstvo je riješilo problem nedostajućeg poslovnog prostora, čime su se stvorili uslovi za popunu upražnjenih ključnih radnih mjesta;
- § Ministarstvo je u glavnoj knjizi izvršilo ispravke pogrešnih knjiženja;
- § Ministarstvo je formiralo komisiju za javne nabavke i pristupilo odabiru dobavljača u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama;
- § Ministarstvo je prilikom organiziranja i vršenja inventure za 2005. godinu otklonilo propuste koji su se pojavljivali u prethodnim godinama.

**Aktivnosti koje su u toku:**

- § Nadogradnja postojećih internih pravila potrošnje i popuna radnih mjesta prema novom Pravilniku o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta.

Preporuke koje nisu realizirane:

- § Prije dostavljanja programa rada na usvajanje Vijeću ministara BiH, Ministarstvo nije prethodno pribavilo saglasnost Ministarstva finansija i trezora BiH na finansijski aspekt tog programa;
- § Nije usvojen Pravilnik o upotrebi službenih automobila u Ministarstvu;
- § Nije usvojen Pravilnik kojim se utvrđuje pravo na upotrebu i ograničava visina troškova fiksnih telefona;
- § Nije usvojen Pravilnik o stručnom obrazovanju i usavršavanju uposlenih u Ministarstvu;
- Nisu izvršena unapređenja u planiranju budžeta Ministarstva;
- Ministarstvo u pojedinim slučajevima, prilikom nabavki roba i usluga, nije dosljedno primjenjivalo odredbe Zakona o javnim nabavkama BiH.

3. Nalazi i preporuke**3.1. Sistem internih kontrola ¹**

Revizija je izvršila ispitivanje sistema internih kontrola, administrativnih i računovodstvenih procedura i kvaliteta finansijskog upravljanja u Ministarstvu. Cilj ovih ispitivanja je bio da se uvjerimo u kojoj mjeri su operativni ciljevi ostvareni i koliko su pouzdani podaci na kojima se baziraju finansijski izvještaji, te da li je finansijsko upravljanje u skladu sa postojećim propisima.

Ministarstvo finansija i trezora BiH dostavilo je svim korisnicima budžeta Praktični vodič za efikasnu internu kontrolu u institucijama Bosne i Hercegovine koji sadržava smjernice u vezi izrade Pravilnika o internim kontrolama. Vodič je u okviru Akcijskog plana usvojilo Vijeća ministara BiH i bazira se na, u svijetu, široko prihvaćenom modelu sistema internih kontrola od pet komponenti:

- kontrolnog okruženja,
- procjene rizika,
- kontrolnih aktivnosti,
- informacija i komunikacija,
- monitoringa.

Ministarstvo nije do sada preduzelo aktivnosti na izradi Pravilnika o internim kontrolama što je obaveza koja proizlazi iz odredbi Zakona o izvršenju budžeta niti je preduzelo aktivnosti na primjeni ovakvog modela internih kontrola.

¹ Interne kontrole su jedinstven proces koji uvodi organizacija kao skup postupaka i mjera koje osiguravaju tačnost i pravilnost evidentiranja finansijskih transakcija, njihovu punu usklađenost sa zakonima i ekonomično i efektivno trošenje javnog novca.

Ured za reviziju podržava ovakav model pristupa uspostave sistema internih kontrola, te preporučujemo rukovodstvu Ministarstva da poduzme aktivnosti na izradi Pravilnika o internim kontrolama koji će se bazirati na datim smjernicama Ministarstva finansija i trezora BiH, a sve u cilju otklanjanja rizika od eventualnih grešaka i zloupotreba u poslovanju Ministarstva.

§ Kontrolno okruženje

Kontrolno okruženje je osnova sistema internih kontrola kojim se osigurava pozitivan ambijent u kom zaposleni provode različite aktivnosti i ostvaruju svoje obaveze u sistemu internih kontrola.

Najveća odgovornost za uspostavljanje sistema internih kontrola i samim tim i kontrolnog okruženja vezana je za rukovodstvo Ministarstva. Uspostavljanjem efikasnog i efektivnog sistema internih kontrola najviše će koristiti rukovodstvu jer će takav sistem osigurati (u razumnoj mjeri) zaštitu poslovanja od prijevара, grešaka i eventualnih zloupotreba.

Međutim, u Ministarstvu postoji izražen problem upravljanja i rukovođenja koji je posljedica kašnjenja u imenovanju zamjenika ministra. Naime, bivši zamjenik ministra razriješen je dužnosti na lični zahtjev, te od 01.12.2005. godine Ministarstvo posluje bez zamjenika ministra, što za posljedicu može imati da se pojedini procesi, nad kojim je nadzor vršio zamjenik ministra, ne budu dovoljno kontrolirani (npr. proces izdavanja CEMT dozvola i usklađivanje redova vožnje).

Uočili smo da organizacijska struktura nije u potpunosti popunjena odgovarajućim radnim mjestima (nedostaje 26 zaposlenih). Također smo uočili da u Ministarstvu nedostaje adekvatna kontrola finansijskih transakcija (npr. sravnjenje uplata izvršenih od strane zainteresiranih lica za izdavanje CEMT dozvola i usklađivanje redova vožnje prispjelih na jedinstveni račun trezora, kontrola prilikom provjere vjerodostojnosti dokumentacije za pravdanje putnih troškova itd.), što je nedostatak definiranja odgovornosti ili prijenosa ovlaštenja za kontrolu. Naša namjera nije da sugeriramo zapošljavanje nedostajućeg kadra, ali smo mišljenja da se u okviru postojećeg kadra mogu zadovoljiti principi nadzora i kontrole nad finansijskim transakcijama definiranjem jasnih odgovornosti i davanjem ovlaštenja (koje ne podrazumijeva i prenose odgovornosti).

Mišljenja smo da bi naprijed opisane slabosti mogle imati za posljedicu odlaganje zakonima utvrđenih aktivnosti te institucije.

Ured za reviziju preporučuje rukovodstvu Ministarstva da poduzme dodatne aktivnosti u cilju implementacije usvojenog Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji, izvrši jasno definiranje ovlaštenja i odgovornosti za svakog uposlenog, kako bi se osigurali uslovi za efikasno obavljanje poslova iz nadležnosti te institucije.

§ Procjena rizika

Ministarstvo nije uspostavilo jasne i nedvosmislene ciljeve poslovanja prema područjima i aktivnostima svoga poslovanja, tako da nisu utvrđeni rizici u odnosu na pojedine aktivnosti. Prema tome, Ministarstvo nije u mogućnosti vršiti vrednovanje rizika sa stanovišta značajnosti procjene pojave rizika, procjenjivanje tolerancije za pojedine rizike i određivanje strategije za postupanje sa rizicima. Ovaj dio procjene rizika je ključni za preduzimanje mjera za sprečavanje rizika koji je sadržan u kontrolnim aktivnostima.

Vezano za ciljeve poslovanja, revizija je i ranije konstatirala da Program rada Ministarstva nije povezan sa Izvještajem o radu na način koji jasno definira planirane ciljeve poslovanja, a kasnije izvještava o realizaciji tih istih ciljeva. Također, Program rada nije povezan sa Finansijskim planom kao što i Izvještaj o radu nije povezan sa Finansijskim izvještajem. Ovakvim načinom izvještavanja Ministarstvo ne daje konkretne komparativne pokazatelje o planiranim i realiziranim ciljevima u odnosu na planirana i utrošena sredstva za realizaciju tih ciljeva.



Utvdili smo da Ministarstvo nije u propisanom roku sačinilo i uz godišnje izvještaje za 2005. godinu dostavilo Ministarstvu finansija i trezora BiH Informaciju o sistemu internih kontrola realiziranih u toku godine, kao i korektivne radnje poduzete u cilju realizacije preporuka revizije iz protekle godine, kako je to propisano odredbama člana 18. Pravilnika o finansijskom izvještavanju institucija BiH.

Ministarstvo je naknadno, poslije izvršene revizije (04.04.2006. godine) dostavilo navedenu informaciju Ministarstvu finansija i trezora BiH

Ministarstvo treba da definira ciljeve poslovanja prema pojedinim područjima i aktivnostima koji nisu samo vezani za finansijski aspekt poslovanja Ministarstva. Na primjer, procjena rizika se može utvrditi za aktivnosti vezane za finansijsko poslovanje (budžet, nabavke, posebni programi, finansijsko izvještavanje i sl.), kao i za aktivnosti vezane za opće poslovanje Ministarstva.

Preporučujemo da Ministarstvo Program rada podnosi na usvajanje zajedno sa finansijskim planom i da Izvještaj o radu podnosi zajedno sa finansijskim izvještajem. Na taj način bi poslovne aktivnosti Ministarstva bile povezane sa utrošenim sredstvima za njihovu realizaciju. Ovo zahtijeva izmjenu metodologije izvještavanja koja nije u nadležnosti Ministarstva što je potrebno uraditi u saradnji sa Vijećem ministara BiH i Ministarstvom finansija i trezora BiH.

Također preporučujemo rukovodstvu Ministarstva da se u buduće prilikom dostavljanja godišnjih izvještaja Ministarstvu finansija i trezora BiH uz iste blagovremeno dostavi i Informaciju o sistemu internih kontrola realiziranih u toku godine, kao i korektivne radnje poduzete u cilju realizacije preporuka revizije iz protekle godine, kako je to propisano odredbama člana 18. Pravilnika o finansijskom izvještavanju institucija BiH.

3.2. Budžet

Prijedlog budžeta za 2005 godinu Ministarstvo je dostavilo Ministarstvu finansija i trezora BiH u ukupnom iznosu od 4.938.756 KM, pod pretpostavkom da će u Ministarstvu u 2005. godini biti zaposlen 81 izvršilac poslova predviđenih Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji. Predloženi budžet za Ministarstvo imao je slijedeću strukturu: za tekuće izdatke iznos od 3.842.956 KM, kapitalne izdatke iznos od 110.000 KM i programe posebne namjene iznos od 985.800 KM. Ministarstvo finansija i trezora BiH je bez konsultacija sa Ministarstvom izvršilo korekciju predloženog budžeta na 3.189.610 KM u koji iznos su uključeni projekti posebne namjene u iznosu od 257.800 KM. Predloženim budžetom predviđena su 4 programa posebne namjene, a odobreno je pet pojedinačnih programa i to: 'Komisija za usklađivanje redova vožnje' u iznosu 30.000 KM (traženo 68.000 KM), 'Konsultantske usluge vezane za koridor Vc' u iznosu od 100.000 KM (traženo 317.800 KM), 'Savska Komisija' 50.000 KM (traženo 220.000 KM), 'Direkcija željeznica BiH' iznos od 67.800 KM (traženo 380.000 KM) i 'Izrada projekta informatizacija društva' iznos od 10.000 KM, u prijedlogu budžeta nisu tražena sredstva za ovaj program posebne namjene.

Kao posljedica izostale komunikacije između Ministarstva finansija i trezora BiH i ovog budžetskog korisnika, prilikom predlaganja konačnog budžeta, Ministarstvu je odobreno u četiri navrata prestrukturiranje rashoda, a realizirana su tri u ukupnom iznosu od 268.800 KM kao i upotreba sredstava iz tekuće rezerve budžeta, također u tri navrata i to: za program posebne namjene 'Obilježavanje pogibije Predsjednika Makedonije' u iznosu od 92.000 KM, za program posebne namjene 'Savska komisija' iznos od 37.200 KM i program posebne namjene 'Komisija za usklađivanje redova vožnje' iznos od 120.000 KM, što ukupno iznosi 249.200 KM.

Ukupno odobreni budžet za Ministarstvo iznosio je 3.438.810 KM sa slijedećom strukturom: tekući izdaci 2.896.810 KM, kapitalni izdaci 35.000 KM i programi posebne namjene 507.000 KM.

Pregled, traženog, odobrenog i utrošenog budžeta za period 01.01.-31.12.2005.godinu prikazan je u tabeli broj 1, u prilogu ovog Izvještaja.

Ured za reviziju je mišljenja da Ministarstvo treba da donese procedure izrade i usvajanja nacrta budžeta uzimajući u obzir analize i procjene potrebnih sredstava, preuzetih obaveza, predviđenih donacija, plana potrebnih kapitalnih sredstava itd. Ministarstvo mora projekcije budžeta zasnivati na realnoj dinamici zapošljavanja, a ne na popuni svih upražnjenih radnih mjesta predviđenih Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji, koja stvara rezerve na sredstvima za plate i naknade zaposlenim, na koji način omogućava korištenje ovako stvorenog viška sredstava za druge potrebe. Uz kvalitetniju komunikaciju sa Ministarstvom finansija i trezora BiH, postigle bi se realne procjene potrebnih sredstava što bi omogućilo i određene uštede javnog novca.

3.3. Izvršenje budžeta

Budžet Ministarstva je realiziran za tekuće izdatke, kapitalne izdatke i programe posebne namjene u iznosu 2.870.965 KM, što predstavlja 83% odobrenog budžeta.

Ministarstvo nije utvrdilo odgovarajuća pravila kojim se utvrđuje pojedinačno pravo na stvaranje pojedinih troškova i ograničavanja visine tih troškova. Ovaj problem smo naveli u našim prethodnim nalazima u vezi nerealiziranih preporuka po prethodnim izvještajima i sistemu internih kontrola koji je nedovoljno izgrađen u Ministarstvu. Nepravilnosti koje smo uočili odnose se na slijedeće:

- § Revizijom je utvrđeno da je Ministarstvo usvojilo pojedinačna interna pravila kojima se preciznije regulira potrošnja budžetskih sredstava, osim pravila o pravu na korištenje i ograničenje troškova fiksnih telefona i pravila o upotrebi službenih automobila i evidentiranju utrošenog goriva;
- § Primijetili smo da u usvojenim procedurama materijalno – finansijskog poslovanja nije jasno precizirano na koji se period odnosi visina odobrenih sredstava za troškove reprezentacije i kako se postupa u slučaju prekoračenja odobrenog iznosa tih troškova.

Ured za reviziju je i ranije davao preporuke rukovodstvu da usvoji naprijed navedena pravila i procedure, a sve u cilju osiguravanja uslova za ekonomično trošenje javnog novca.

- § Tokom revizije uočeno je da je Ministarstvo odobrilo određeni iznos stimulacija zaposlenim (npr. u novembru 2005. godine za 26 uposlenih isplaćena je stimulacija u rasponu od 20%-50% od osnovne plaće; u decembru 2005. godine isplaćena je stimulacija svim uposlenim u visini od po 30% od osnovne plaće), a pojedinci su primali i naknade za rad u Komisijama, zbog istog posla za koji im je isplaćena i dodatna stimulacija (rad u Komisiji za izdavanje CEMT dozvola, rad u komisiji za javne nabavke, rad u komisiji za prijem zaposlenika itd.). Iako su takve vrste dodatnih primanja predviđene važećim propisima i internim pravilima, nismo se mogli uvjeriti da u Ministarstvu postoje jasni kriteriji na osnovu kojih se odlučuje, ko i po kom osnovu zaslužuje stimulativni dio za svoj rad i zalaganje na izvršavanju povjerenih radnih zadataka i za angažiranje za rad u pojedinim komisijama.

Uvažavajući pravo rukovodstva Ministarstva da može stimulirati uposlenike isplatom uvećanog iznosa plaće, skrećemo pažnju na ovo pitanje i smatramo da je potrebno uvijek dodatno obrazložiti efekte poslovanja koji su po tim osnovama ostvareni u sektorima u kojima nedostaje uposlenih, a stimulirani su postojeći kadrovi.

Također preporučujemo rukovodstvu da preispita pojedinačne isplate za rad u komisijama i izvrši komparaciju isplaćenih stimulacija sa tim isplatama za uposlene koji su u istom mjesecu nagrađeni po dva osnova, kako bi se izbjeglo dvostruko nagrađivanje za dodatne aktivnosti koje nisu predviđene u okviru redovnih poslova.

- § Utvrdili smo da je u Ministarstvu i dalje prisutan problem nepotpune pravdajuće dokumentacije za utrošeno gorivo za pojedine korisnike službenih i privatnih automobila, a što je posljedica odlaganja usvajanja internih pravila kojim će se urediti pojedinačno pravo korištenja službenog vozila i način pravdanja utrošenog goriva.

Ured za reviziju je i ranije skretao pažnju na ovaj propust i sugerirao donošenje internih pravila kojim će se urediti upotreba službenih automobila i način pravdanja utrošenog goriva, a sve u cilju osiguravanja uslova za ekonomično poslovanje Ministarstva.

- § Uz pojedine račune za reprezentaciju ne postoje izvještaji ili obrazloženja za koje namjene su sredstva korištena, niti odluke o odobravanju korištenja tih sredstava. Također se u Ministarstvu ne vode evidencije u smislu poređenja pojedinačno utrošenih i odobrenih sredstava za reprezentaciju, niti je internim pravilom definirano sa kim u dogovoru ministar može trošiti reprezentaciju iznad dozvoljenog iznosa kako je to navedeno u tom aktu.

Mišljenja smo da vjerodostojnost dokumentacije koja pruža osnovu za trošenje javnih sredstava mora biti poštovana i u slučaju pravdanja troškova reprezentacije u skladu sa njihovom namjenom.

Preporučujemo rukovodstvu da uvede takve evidencije na osnovu kojih bi se vršilo sravnjenje pojedinačno odobrenih i stvarno nastalih troškova reprezentacije, kao i da jasno precizira u internim aktima, pojedinačno pravo i visinu utroška tih sredstava i način pravdanja troškova iznad dozvoljenog iznosa, a sve u cilju racionalnog i ekonomičnog trošenja odobrenih sredstava za tu namjenu.

- § Utvrdili smo da u Ministarstvu nisu usvojili program stručnog usavršavanja kao i kriterije o pravu i prioritetu na korištenje odobrenih sredstava za stručno usavršavanje uposlenih (izvršena isplata iznosa od 10.546,81 KM za školovanje putem Interneta za sticanje univerzitetske diplome iz oblasti informatike u SAD, za jednog uposlenog bez prethodno provedene procedure internog oglašavanja i poziva zainteresiranim uposlenim da apliciraju za dodjelu tih sredstava).

Revizija preporučuje rukovodstvu da usvoji nedostajuća interna akta i pravila potrošnje a sve u cilju racionalnog, ekonomičnog i transparentnog trošenja javnih sredstava.

3.4. Nabavke

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



Utvdili smo da Ministarstvo u pojedinim slučajevima, prilikom izbora dobavljača za isporuku roba i usluga, nije postupalo u skladu sa odredbama Zakona o javnim nabavkama čija ukupna vrijednost prelazi iznos od 3.000 KM i to:

- izbor dobavljača 'Europronet' za pružanje internet usluga uz mjesečnu ugovorenu cijenu od 770 KM što na godišnjem nivou iznosi 9.240 KM;
- izbor dobavljača 'Farmus Commerce' za obrasce i papir u iznosu od 10.213,41 KM i kancelarijski materijal u iznosu od 8.498,57 KM što ukupno iznosi 18.711,98 KM;
- izbor dobavljača 'I.T.P.' za održavanje vozila po računima broj:217-2005 od 08.09.2005. godine na iznos od 1.689,48 KM i broj:218-2005 od 08.09. 2005. godine na iznos od 2.314 KM, što ukupno iznosi 4.003,48 KM (isti datum na fakturama, nedostaju narudžbenice i radni nalozi iz kojih bi se mogla utvrditi vrsta popravka);
- izbor dobavljača za doštampavanje obrazaca za CEMT dozvole 'Glas Srpski – Grafika' u iznosu od 4.681,20 KM. Dobavljač je izabran za štampanje obrazaca u 2004. godini i sa istim je ugovoren posao za štampanje obrazaca za CEMT dozvole u fiksnom iznosu od 26.679,74 KM, s tim da ugovorom nije predviđeno doštampavanje tih obrazaca ;
- izbor dobavljača za usluge javnog informiranja 'Bijeljina plasman' za dostavu dnevne štampe u mjesečnom iznosu od 1.000,00 KM što na godišnjem nivou iznosi 12.000KM;
- izbor dobavljača 'Srna' o korištenju generalnog servisa, a ostvareni troškovi za period 01.02.do 30.07.2005. godine iznose 3.300,00 KM;
- izbor konsultanata za program posebne namjene 'Konsultantske usluge za koridor Vc' (sedam lica) sa kojima su zaključeni ugovori za privremene i povremene poslove (ukupno isplaćeno na dan 31.12.2005. godine 24.550,00 KM).

Također smo primijetili da je u Ministarstvu došlo do kašnjenja u primjeni Zakona o javnim nabavkama. Ovdje prevashodno mislimo na blagovremeno odustajanje od naslijeđenih ugovora sa dobavljačima koji su zaključeni prije stupanja na snagu Zakona o javnim nabavkama (nabavke kancelarijskog materijala, goriva, usluga prijevoza u inostranstvu, usluga osiguranja i sl.);

Ured za reviziju preporučuje da se Ministarstvo prilikom izbora dobavljača za nabavku stalnih sredstava, roba i usluga dosljedno pridržava propisa koji uređuju oblast nabavki.

Preporučujemo rukovodstvu da usvoji takve procedure za stvaranje materijalnih obaveza koje omogućavaju prethodnu kontrolu i posebna odobrenja za zaključenje ugovora sa dobavljačima, kako bi se ubuduće spriječilo ponavljanje ovakvih propusta.

3.5 Program posebne namjene 'Komisija za usklađivanje redova vožnje'

Revizijom utroška sredstava odobrenih za navedeni program posebne namjene utvdili smo da prilikom isplate troškova za službena putovanja za članove Komisije za usklađivanje redova vožnje, u jednom slučaju nije priložena pravdajuća dokumentacije na osnovu koje bi se mogao ispravno utvrditi stvarni obračun dnevnica. U konkretnom slučaju na službeni put su upućeni članovi Komisije za usklađivanje redova vožnje uz osiguran smještaj s doručkom za 4 dana (1.600 KM za sve članove), što je vidljivo iz dokumentacije koja je predložena prilikom revizije troškova smještaja.

Utvdili smo da je obračun dnevnica za navedeno službeno putovanje za sve članove Komisije umanjen za 70% i to za dvije dnevnicе, a dvije dnevnicе su obračunate u punom iznosu, uz usmeno obrazloženje da je umanjenje izvršeno zbog toga što su članovi Komisije za lične

potrebe na tom službenom putovanju stvorili obavezu za troškove reprezentacije u iznosu 1.428,25 KM o čemu nam je prezentirana dokumentacija. Ne ulazeći u opravdanost stvaranja troškova reprezentacije, u ovom slučaju se nismo mogli uvjeriti kakav uticaj imaju troškovi reprezentacije na visinu obračunatih dnevnica.

Ministarstvo ima obavezu da u svom poslovanju primjenjuje sve propise koji uređuju poslovanje te institucije, što podrazumijeva i propise koji reguliraju postupke obračuna i isplate dnevnica za službena putovanja. Ured za reviziju je u ovom Izvještaju pod tačkom 3.3. skrenuo pažnju na propuste uočene kod pravljenja računa za reprezentaciju i dao preporuke za otklanjanje istog.

3.6 Finansiranje projektne dokumentacije za autoput na koridoru Vc

Vijeće ministara BiH je u maju 2004. godine donijelo Odluku u načinu raspodjele sredstava naplaćenih izdavanjem GSM licence za Bosnu i Hercegovinu. Tom Odlukom je utvrđeno da raspodjela sredstava podrazumijeva korištenje 'dijela naplaćenih sredstava za potrebe izrade projektne dokumentacije autoputa na koridoru Vc'. Navedena sredstava uplaćivat će se na poseban račun koji će za te namjene otvoriti Ministarstvo finansija i trezora BiH. Za realizaciju ove odluke zaduženi su Ministarstvo i Ministarstvo finansija i trezora BiH. Nakon provedene procedure izbora izvođača, a prema standardima Svjetske banke, izabrani su izvođači sa kojim su potpisani ugovori u oktobru 2004. godine, po kojim ukupna vrijednost ugovorenih radova za izradu projektne dokumentacije autoputa na koridoru Vc iznosi 32.706.806 KM i ista je podijeljena u šest lotova. Prema navedenim ugovorima dana 18.11.2004. godine Ministarstvo je dalo nalog Ministarstvu finansija i trezora BiH da izvrši plaćanje avansa sa posebnog računa izvođačima u ukupnom iznosu od 4.738.232,69 KM. U toku 2005. godine, prema ispostavljenim i ovjerenim privremenim situacijama, a po izvršenom umanjenu za date avanse, ukupno je uplaćeno izvođačima 19.691.222,55 KM.

Utvdili smo da Ministarstvo ne vodi knjigovodstvenu evidenciju za izvršena plaćanja po naprijed navedenom osnovu, iako se kompletna projektna dokumentacija, za koju je izvršeno plaćanje sa posebnog računa, nalazi u Ministarstvu. Od strane odgovornih lica u Ministarstvu finansija i trezora BiH potvrđeno nam je da su dosadašnje finansijske transakcije izvršene po ovom osnovu evidentirane u glavnoj knjizi Trezora BiH.

Obzirom na vrijednost ugovorenog posla i obimnost dokumentacije kao i općeg značaja ovog posla za Bosnu i Hercegovinu, mišljenja smo da se knjigovodstveno evidentiranje svih finansijskih transakcija po ovom osnovu treba voditi u poslovnim knjigama Ministarstva, kako bi se umanjili eventualni rizici u raspolaganju dokumentacijom i zadržao kontinuitet u daljim aktivnostima na realizaciji izrade projektne i izvedbene dokumentacije na izgradnji autoputa na koridoru Vc, te preporučujemo rukovodstvu da u saradnji sa odgovornim osobama iz Ministarstva finansija i trezora BiH poduzme aktivnosti na rješavanju prijenosa knjigovodstvenih evidencija sa Ministarstva finansija i trezora BiH na Ministarstvo.

4. Korespondencija

Ministarstvu je uručen Nacrt izvještaja o izvršenoj reviziji za 2005. godinu, na razmatranje i dostavljanje komentara na nalaze revizije.

U ostavljenom roku od 15 dana, Ministarstvo nije dostavilo svoje komentare na nalaze sadržane u Izvještaju.



5. Rezime

Revidiranjem poslovanja Ministarstva za 2005. godinu utvrdili smo određeni broj nepravilnosti i nedostataka u dijelu koji se odnosi na:

- § Finansijski izvještaji u Ministarstvu nisu potpuni, što je posljedica nedostatka određenih kontrola u Ministarstvu (tačka 3.1. Izvještaja);
- § Planiranje budžeta nije urađeno kvalitetno sa realno utvrđenim resursima potrebnim za izvršenje jasno definiranih ciljeva i zadataka poslovanja Ministarstva (tačka 3.2. Izvještaja);
- § Nisu usvojena određena pravila kojima se ograničava pojedinačno pravo i visina na stvaranje obaveza za određene troškove (tačka 2. i 3.3. Izvještaja);
- § Isplata stimulacija na plaće izvršena je bez jasno utvrđenih kriterija o dodjeli istih (tačka 3.3. Izvještaja);
- § Uz pojedine račune za reprezentaciju ne postoje izvještaji ili obrazloženja za koje namjene su sredstva korištena, niti odluke o odobravanju za korištenje tih sredstava (tačka 3.3. i 3.5. Izvještaja);
- § U pojedinim slučajevima nije postupano u skladu sa propisima koji definiraju nabavke (tačka 3.4. Izvještaja);
- § U pojedinim slučajevima nije postupano u skladu sa propisima koji uređuju obračun i isplatu dnevnica za službena putovanja (tačka 3.5. Izvještaja);
- § Neriješeno pitanje knjigovodstvenog evidentiranja finansijskih transakcija vezanih za izradu projektne dokumentacije za izgradnju autoputa na koridoru Vc (tačka 3.6. Izvještaja).

**ZAMJENIK GENERALNOG
REVIZORA**

mr. Dragan Kulina

GENERALNI REVIZOR

Milenko Šego