



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

Muvekita 4, 71 000 Sarajevo, Tel/Fax: ++ 387 (0) 33 26 93 00, www.revizija.gov.ba, e-mail: saibih@bih.net.ba



Broj :

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

Sarajevo, maj 2008. godine



SADRŽAJ

I	MIŠLJENJE REVIZORA	3
II	NALAZI I PREPORUKE	4
1.	Realizacija ranijih preporuka	4
2.	Sistem internih kontrola	4
2.1.	Organizacija	4
2.2.	Planiranje i izvršenje budžeta	5
3.	Računovodstvo i finansijski izvještaji	5
4.	Usklađenost sa zakonima i pravilima	6
4.1.	Javne nabavke	6
5.	Informacioni sistem	7
6.	Korespondencija sa klijentom	8

PRILOG

- Tabela izvršenja budžeta za period 01.01. do 31.12.2007. godine
- Komentari klijenta na Nacrt izvještaja o reviziji za 2007. godinu



I MIŠLJENJE REVIZORA

Osnova za reviziju

Na osnovu Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine («Službeni glasnik BiH», broj: 12/06) izvršili smo reviziju finansijskih izvještaja koji se odnose na godinu koja se završava 31.12.2007. (Bilansa stanja, Posebnih pregleda uz Bilans stanja i Analize izvršenja budžeta) u **Direkciji za implementaciju projekta CIPS** (u daljem tekstu: Direkcija).

Odgovornost menadžmenta/revizora

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

Shodno tome, naša odgovornost je izražavanje mišljenja o tome da li su finansijski izvještaji pouzdani i da li bilansi u potpunosti odražavaju rezultate izvršenja budžeta. Također, naša odgovornost je da procijenimo da li rukovodioci institucije primjenjuju zakone i propise, koriste sredstva za odgovarajuće namjene i da ocijenimo finansijsko upravljanje, funkciju interne revizije i sisteme internih kontrola.

Cilj i djelokrug revizije

Reviziju smo obavili u skladu sa Revizionim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizionih institucija – ISSAI i Međunarodnim standardima revizije. Revizija uključuje ispitivanje, na bazi izvršenih testiranja, dokaza koji su relevantni za iskazane iznose i objavljivanja u finansijskim izvještajima, te regularnost finansijskih transakcija koje su uključene u finansijske izvještaje.

Revizija je planirana i izvršena tako da se dobiju informacije i objašnjenja koja smatramo neophodnim za osiguravanje dovoljno dokaza koji pružaju razumno uvjerenje da finansijski izvještaji ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze uzrokovane greškama, prijevarom ili drugim neregularnim radnjama i da su sredstva utrošena u skladu sa odobrenim budžetom i drugim propisima.

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

Kvalifikacija

1. *Evidentiranje nepersonalizovanih kartica ličnih karata, vozačkih dozvola i ličnih karata za strance nije izvršeno na zalihama materijala. Time nije omogućeno vrijednosno evidentiranje promjena tokom godine vezano za nabavku i utrošak ovih kartica, kao i iskazivanje knjigovodstvenog stanja neutrošenih kartica na zalihama materijala (detaljnije - tačka 3.).*
2. *Kao posljedica neodgovarajuće organizacije i nadzora kod sistema javnih nabavki, procedure javnih nabavki nisu bile u potpunosti provedene u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama Bosne i Hercegovine (detaljnije - tačka 4.).*

Po našem mišljenju:

Finansijski izvještaji Direkcije za 2007. godinu prikazuju realno i istinito finansijsko stanje na dan 31. decembar 2007. godine i u skladu su sa Pravilnikom o finansijskom izvještavanju i Pravilnikom o računovodstvu institucija Bosne i Hercegovine, osim za napomenu pod tačkom 1.

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

Sarajevo, maj 2008. godine

II NALAZI I PREPORUKE

1. Realizacija ranijih preporuka

Ured za reviziju izvršio je reviziju poslovanja Direkcije za 2006. godinu o čemu je sastavljen Izvještaj o reviziji kojim je skrenuta pažnja Direkciji da popisne liste stalnih sredstava ne sadrže vrijednosne pokazatelje niti su sastavljene po grupama stalnih sredstava, da sistematizacija radnih mjesta nije bila usvojena, da nije bilo izvršeno evidentiranje nepersonalizovanih kartica na zalihama materijala, već na rashodima Direkcije, te da nije bila uspostavljena finansijska služba Direkcije i ISFU sistem u poslovnim prostorijama Direkcije. Također, istaknuta je i potreba određenih unapređenja informacionog sistema Direkcije. Rukovodstvu je sugerisano da ove slabosti razmotri i preduzme određene aktivnosti u cilju njihovog otklanjanja.

Direkcija je u skladu sa odredbama člana 16. stav 3. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine dostavila odgovor Uredu za reviziju o preduzetim aktivnostima radi prevazilaženja navedenih slabosti.

Osvrtom na preporuke revizije date u revizionom izvještaju, kao i uvidom u realizovane aktivnosti koje su navedene u odgovoru o preduzetim aktivnostima, utvrdili smo da je Direkcija otklonila spomenute slabosti, ali da je potrebno i dalje unapređenje pojedinih segmenata poslovanja. Navodimo naše ranije preporuke i komentar o daljim unapređenjima:

Realizovane preporuke:

- Popis stalnih sredstava Direkcije sa 31.12.2007. godine urađen je pravilno sa podacima koji sadrže vrijednosne pokazatelje i koji su razvrstani po organizacionim jedinicama i pripadajućim kontima, tako da se stanje po popisu slaže sa stanjem u poslovnim knjigama,
- Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta usvojen je sredinom godine i time stvorene pretpostavke za efikasniju raspodjelu obaveza i odgovornosti. Međutim, efekti ovih promjena nisu bili u potpunosti prisutni zbog prijema jednog dijela stalno zaposlenih pred kraj godine, tako da su i tokom godine poslove obavljali zaposleni po ugovorima o djelu;
- Informacioni sistem finansijskog upravljanja ISFU je uspostavljen u poslovnim prostorijama Direkcije, kao i finansijska služba Direkcije (iako ove poslove obavljaju lica po ugovoru o djelu). Time su stvorene pretpostavke efikasnijeg nadzora nad poslovima planiranja i izvršenja budžeta.

Nerealizovane preporuke:

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

2. Sistem internih kontrola ¹

2.1. Organizacija

Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta Direkcije usvojen je 31.05.2007. godine. Ukupan planirani broj zaposlenih u skladu sa ovim Pravilnikom iznosi 136. Direkcija je do kraja godine uspjela zaposliti 75 izvršilaca, tako da su i dalje vršena angažovanja po ugovorima o djelu (prosječno godišnje angažovanje po ugovorima iznosilo je 40-60 zaposlenih). U većini slučajeva ugovori su zaključivani na period od 3 mjeseca i kasnije produžavani. Angažovanje se vršilo u skladu sa Odlukom direktora o

¹ Saglasno članu 13. stav 2. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine revizija ocjenjuje finansijsko upravljanje, funkciju interne revizije i sistem internih kontrola o čemu ne izražava mišljenje već izvještava o uočenim slabostima.

organizaciji i načinu rada na projektima u okviru Direkcije do uspostave nove organizacione strukture (odluka od 01.11.2006. godine). Ugovori su uglavnom zaključivani za poslove iz djelokruga rada Direkcije (IT poslovi, poslovi na održavanju sistema, finansijsko-računovodstveni poslovi, itd). Utvrđeno je da su pojedina lica angažovana po ugovoru o djelu istovremeno ostvarivale i naknade za rad na projektima koji su izvršavani u okviru Direkcije. Sve navedeno može da utiče na zakonitost ovakvog zapošljavanja, a raspodjela odgovornosti i ovlaštenja na zaposlenike čije zapošljavanje ima privremeni karakter predstavlja rizik u poslovanju Direkcije.

Preporuka

S obzirom da je usvojen Pravilnik o organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, preporučujemo da Direkcija nastavi sa smanjenjem angažovanja po ugovorima o djelu i da to bude stalni cilj Direkcije. Također, Direkcija treba da obustavi isplate naknada po više osnova za lica angažovana po ugovorima o djelu i da ukupne naknade isplaćuje po jednom ugovoru.

2.2. Planiranje i izvršenje budžeta

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

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

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

Preporuka

Direkcija treba da posveti više pažnje realnom planiranju budžeta polazeći od detaljne analitičke strukture rashoda i stvarne potrebe ulaganja u višegodišnje projekte. Također, sistem planiranja treba da se unaprijedi u dijelu izdataka za plaće i naknade po ugovorima o djelu što je vezano za konačno rješenje organizacije Direkcije.

Uočili smo da sistem internih kontrola nije u dovoljnoj mjeri efikasan kada su u pitanju isplate naknada za prijevoz zaposlenih i kompletnost godišnjih finansijskih izvještaja Direkcije (*Revizija je o ovim slabostima uputila direktno Pismo/Memorandum direktoru Direkcije*).

3. Računovodstvo i finansijski izvještaji

Direkcija nije izvršila vrijednosno evidentiranje nepersonalizovanih kartica (ličnih karata, vozačkih dozvola i ličnih karata za strance) u Glavnoj knjizi trezora u ISFU sistemu na poziciji «zalihe materijala», jer su zalihe sredstava u obliku osnovnog i pomoćnog materijala koji se troši u proizvodnom procesu, odnosno pri pružanju usluga. Time nije omogućeno vrijednosno evidentiranje promjena tokom godine vezano za nabavku i utrošak ovih kartica, kao i iskazivanje knjigovodstvenog stanja neutrošenih kartica na zalihamaterijala.

Također, utvrdili smo da početni saldo sredstava u pripremi, 01.01.007.godine, sadrži iznos od 151.842 KM koji predstavlja preneseni saldo prethodne godina, a odnosi se na ranije nepravilno evidentiranje dijela ovih kartica koje su prilikom ranijih nabavki knjižene na sredstva u pripremi. Potrebno je ovaj saldo isknjižiti iz Glavne knjige, a uknjižiti stvarni saldo ovih kartica na dan 01.01.2007. godine kao što je navedeno u prvom pasusu.

Preporuka

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

4. Usklađenost sa zakonima i pravilima

4.1. Javne nabavke

Direkcija je tokom godine provodila procedure javnih nabavki pridržavajući se u većem dijelu Zakona o javnim nabavkama. Međutim, uočili smo određene slabosti koje su imale uticaja na samu efikasnost ovog sistema. Poslove javnih nabavki obavljalo je više lica u Direkciji bez jasnih obaveza i odgovornosti u ovim poslovima. Također, u Direkciji nije postojalo lice čija bi isključiva nadležnost bila poslovi javnih nabavki. Kao posljedica neodgovarajuće organizacije i nadzora nad sistemom javnih nabavki, procedure javnih nabavki nisu bile u potpunosti provedene u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama BiH. Konstatovali smo sljedeće:

- Plan javnih nabavki kao osnova cjelokupnog sistema javnih nabavki nije dovoljno precizan. (npr. predmet nabavke od firme «Telenet» i «Lanaco» nije specificiran u planu kao što je u tenderskoj dokumentaciji i ugovoru o nabavci). Vrijednosti nabavki su bile procijenjene, ali nije bilo jasno naznačeno koje će se vrste postupaka primjenjivati u postupcima dodjele ugovora (osim kod SDH sistema), što je definisano članom 6. Zakona o javnim nabavkama. Iako se u odnosu na pojedinačnu vrijednost može pretpostavljati koji će postupak biti primijenjen, smatramo da navođenje postupka treba biti naznačeno i obrazloženo procjenom tržišta, poznavanjem svake konkretne nabavke, sačinjavanjem adekvatne tenderske dokumentacije, itd. Zbog toga nabavke nisu bile inicirane donošenjem pojedinačnih odluka o nabavkama od strane ovlaštenog lica Direkcije kojim se daje odobrenje za nabavku i ističe sama odgovornost ovlaštenog lica, što istovremeno povećava efikasnost sistema nabavki. Ovo je dalje komplikovalo same procedure javnih nabavki i uzrokovalo ponavljanje nekih postupaka i njihovo odugovlačenje;
- Javna obavještenja o nabavkama nisu u svim slučajevima sadržavala procijenjene ukupne količine ili obim ugovora, mjesto isporuke, uslove učešća, kriterijume (i podkriterijume) za dodjelu ugovora itd. Umjesto konkretnih informacija navedeno je da je isto definisano u tenderskoj dokumentaciji, što nije u skladu sa odredbama člana 19. Zakona o javnim nabavkama i člana 11. Uputstva o primjeni Zakona o javnim nabavkama (navedeni član 19. glasi: "Obavještenje o javnoj nabavci će svim zainteresovanim dobavljačima pružiti dovoljno informacija koje će im omogućiti da ocjene da li žele dostaviti ponudu za razmatrani ugovor. Obavještenje o javnoj nabavci sadržavat će kratku informaciju u skladu sa relevantnim bitnim informacijama iz tenderske dokumentacije"). Ovo je mogao biti uzrok što je za većinu procedura postupak obnovljen;
- Direkcija nije na vrijeme sačinila izvještaje o provedenim postupcima nabavki koji su trebali biti dostavljeni Agenciji za javne nabavke, što je regulisano članom 41. Zakona o javnim nabavkama (izvještaji su dostavljeni tek u 2008. godini);
- Tražene garancije za izvršenje ugovora koje su navedene u tenderskoj dokumentaciji nisu dostavljene od strane izabраних dobavljača;
- Obavještenja o dodjeli ugovora po svim postupcima javnih nabavki nisu objavljena u Službenom glasniku BiH;

- Testiranjem procedure izbora dobavljača za nabavku goriva ustanovljeno je da ista nije bila provedena u potpunosti prema odredbama Zakona o javnim nabavkama. Nakon dva bezuspješna postupka nabavki, zaključen je ugovor na osnovu pregovaračkog postupka bez dokaza koji pokazuje ovakav način izbora. Odluke o poništenju prethodnih postupaka nedostaju (odluke treba potpisati odgovorno lice, a ne komisija), a poništenja nisu javno objavljena. Izmijenjeni uslovi u tenderskoj dokumentaciji nisu javno objavljeni i dostavljeni su samo jednom ponuđaču, što nije u skladu sa odredbama člana 13. stav 6. Zakona o javnim nabavkama. Također, komisija je sačinila strukturu kriterijuma cijene u zavisnosti od vrste robe, a podkriterijumi nisu bili objavljeni u tenderskoj dokumentaciji;
- Za usluge registracije i osiguranja vozila nije provedena procedura izbora dobavljača, niti su iste obuhvaćene planom nabavki. Usluge registracije sa 31.12.2007. ostvarene su u iznosu 3.426 KM, a usluge osiguranja vozila u iznosu 3.967 KM.

Preporuka

Preporučujemo da Direkcija organizuje sistem javnih nabavki tako da definiše jasne odgovornosti i ovlaštenja izvršilaca ovog posla i zaduži lice koja će isključivo biti odgovorno za provođenje procedura javnih nabavki, počev od planiranja i izrade tenderske dokumentacije, te izvještavanja i praćenja cjelokupnog postupka.

Plan nabavki treba da bude osnova za efikasno provođenje procedura nabavki i treba da obuhvata sve nabavke za koje je u skladu sa zakonom neophodno provesti proceduru izbora dobavljača i da predstavlja podlogu za određivanje postupaka nabavki. Obavještenja o javnim nabavkama trebaju da sadrže dovoljno informacija koje bez uvida u tendersku dokumentaciju pružaju opredjeljenje potencijalnim ponuđačima za učestvovanje u poslu.

U cilju unapređenja sistema internih kontrola bilo bi dobro da Direkcija donese detaljna interna pravila i procedure vezano za izradu godišnjeg plana nabavki, rok za donošenje ovog plana, obaveze i odgovornosti komisije za nabavke, vođenje evidencije direktnih sporazuma i druga bitna pitanja kojim bi se osiguralo da proces javnih nabavki bude efikasniji.

5. Informacioni sistem

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

Preporuka

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



Dokumentovati precizne zahtjeve koji se odnose na performanse konsolidovanog sistema kao što su: dostupnost, skalabilnost, vrijeme logovanja, veći broj konkurentnih korisnika i sl. Kreirati kompletnu projektnu dokumentaciju. Potrebno je planirati i provesti operacije procjene rizika za funkcionisanje vitalnih projekata u okviru informacionog sistema.

Formirati radnu grupu koja će kreirati sveobuhvatan Plan sigurnosti sistema. Sagledati aspekte praćenja standarda u oblasti zaštite ličnih podataka i održavanja sistema razmjene podataka.

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

Planirati nabavku licenci odgovarajućih specifičnih softvera za «backup» i za administraciju baza podataka. Kreirati nove procedure za «backup» podataka u konsolidovanom sistemu.

6. Korespondencija sa klijentom

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

U ostavljenom roku od 15 dana, Direkcija je dostavila komentare na nalaze sadržane u Nacrtu izvještaja o reviziji koji se odnose na potvrdu naših nalaza i mjere koje je Direkcija preduzela na otklanjanju slabosti koje su naznačene u našem izvještaju. Po toj osnovi ovaj Izvještaj predstavlja konačan izvještaj dostavljen klijentu bez korekcija u odnosu na Nacrt izvještaja o reviziji.

U prilogu Izvještaja dostavljamo vam komentare Direkcije.

Sarajevo, maj 2008. godine

**ZAMJENIK GENERALNOG
REVIZORA**

mr. Dragan Kulina

GENERALNI REVIZOR

M.P.

Milenko Šego