



**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



Број :

**ИЗВЈЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ
ДИРЕКЦИЈЕ ЗА ИМПЛЕМЕНТАЦИЈУ ПРОЈЕКТА CIPS
ЗА 2007. ГОДИНУ**

Сарајево, мај 2008. године

**САДРЖАЈ**

I	МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА	3
II	НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ	4
1.	Реализација ранијих препорука	4
2.	Систем интерних контрола	5
2.1.	Организација	5
2.2.	Планирање и извршење буџета	5
3.	Рачуноводство и финансијски извјештаји	6
4.	Усклађеност са законима и правилима	6
4.1.	Јавне набавке	6
5.	Информациони систем	8
6.	Кореспонденција са клијентом	9
ПРИЛОГ		
-	Табела извршења буџета за период 01.01. до 31.12.2007. године	
-	Коментари клијента на Нацрт извјештаја о ревизији за 2007. годину	

I МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА

Основ за ревизију

На основу Закона о ревизији институција Босне и Херцеговине («Службени гласник БиХ», број: 12/06) извршили смо ревизију финансијских извјештаја који се односе на годину која се завршава 31.12.2007. (Биланса стања, Посебних прегледа уз Биланс стања и Анализе извршења буџета) у Дирекцији за имплементацију пројекта CIPS (у даљем тексту: Дирекција).

Одговорност менаџмента/ревизора

Руководство Министарства одговорно је за припрему финансијских извјештаја, законитост извршених трансакција и намјенско кориштење средстава. Руководство је такође одговорно за увођење система интерних контрола којима се обезбјеђује поуздано управљање јавним средствима. Наша одговорност, као екстерног ревизора, прописана је Законом о ревизији, стандардима ревизије и етичким кодексом за ревизоре јавног сектора.

Сходно томе, наша одговорност је изражавање мишљења о томе да ли су финансијски извјештаји поуздани и да ли биланси у потпуности одражавају резултате извршења буџета. Такође, наша одговорност је да процијенимо да ли руководиоци институције примјењују законе и прописе, користе средства за одговарајуће намјене и да оцијенимо финансијско управљање, функцију интерне ревизије и системе интерних контрола.

Циљ и дјелокруг ревизије

Ревизију смо обавили у складу са Ревизионим стандардима Међународне организације врховних ревизионих институција – ISSAI и Међународним стандардима ревизије. Ревизија укључује испитивање, на бази извршених тестирања, доказа који су релевантни за исказане износе и објављивања у финансијским извјештајима, те регуларност финансијских трансакција које су укључене у финансијске извјештаје.

Ревизија је планирана и извршена тако да се добију информације и објашњења која сматрамо неопходним за осигуравање довољно доказа који пружају разумно увјерење да финансијски извјештаји не садрже материјално значајне погрешне исказе узроковане грешкама, преваром или другим нерегуларним радњама и да су средства утрошена у складу са одобреним буџетом и другим прописима.

Сматрамо да ревизија коју смо извршили пружа разуман основ за наше мишљење.

Квалификација

1. Евидентирање неперсонализованих картица личних карата, возачких дозвола и личних карата за странце није извршено на залихама материјала. Тиме није омогућено вриједносно евидентирање промјена током године везано за набавку и утрошак ових картица, као и исказивање књиговодственог стања неутрошених картица на залихама материјала (детаљније - тачка 3.).
2. Као посљедица неодговарајуће организације и надзора код система јавних набавки, процедуре јавних набавки нису биле у потпуности проведене у складу са Законом о јавним набавкама Босне и Херцеговине (детаљније - тачка 4.).

По нашем мишљењу:

Финансијски извјештаји Дирекције за 2007. годину приказују реално и истинито финансијско стање на дан 31. децембар 2007. године и у складу су са Правилником о финансијском извјештавању и Правилником о рачуноводству институција Босне и Херцеговине, осим за напомену под тачком 1.

У свим материјално значајним аспектима расходи Дирекције су употријебљен за сврхе које је одредио Парламент Босне и Херцеговине и у складу су са релевантним прописима, осим за напомену под тачком 2.

Сарајево, мај 2008. године

II НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ

1. Реализација ранијих препорука

Канцеларија за ревизију извршила је ревизију пословања Дирекције за 2006. годину о чему је састављен Извјештај о ревизији којим је скренута пажња Дирекцији да пописне листе сталних средстава не садрже вриједносне показатеље нити су састављене по групама сталних средстава, да систематизација радних мјеста није била усвојена, да није било извршено евидентирање неперсонализованих картица на залихама материјала, већ на расходима Дирекције, те да није била успостављена финансијска служба Дирекције и ISFU систем у пословним просторијама Дирекције. Такође, истакнута је и потреба одређених унапређења информационог система Дирекције. Руководству је сугерисано да ове слабости размотри и предузме одређене активности у циљу њиховог отклањања.

Дирекција је у складу са одредбама члана 16. став 3. Закона о ревизији институција Босне и Херцеговине доставила одговор Канцеларији за ревизију о предузетим активностима ради превазилажења наведених слабости.

Освртом на препоруке ревизије дате у ревизионом извјештају, као и увидом у реализоване активности које су наведене у одговору о предузетим активностима, утврдили смо да је Дирекција отклонила споменуте слабости, али да је потребно и даље унапређење појединих сегмената пословања. Наводимо наше раније препоруке и коментар о даљим унапређењима:

Реализоване препоруке:

- Попис сталних средстава Дирекције са 31.12.2007. године урађен је правилно са подацима који садрже вриједносне показатеље и који су разврстани по организационим јединицама и припадајућим контима, тако да се стање по попису слаже са стањем у пословним књигама,
- Правилник о организацији и систематизацији радних мјеста усвојен је средином године и тиме створене претпоставке за ефикаснију расподелу обавеза и одговорности. Међутим, ефекти ових промјена нису били у потпуности присутни због пријема једног дијела стално запослених пред крај године, тако да су и током године послове обављали запослени по уговорима о дјелу;
- Информациони систем финансијског управљања ISFU је успостављен у пословним просторијама Дирекције, као и финансијска служба Дирекције (иако ове послове обављају лица по уговору о дјелу). Тиме су створене претпоставке ефикаснијег надзора над пословима планирања и извршења буџета.

Нереализоване препоруке:

- Дирекција води количинске вриједности неперсонализованих картица (личних карата, возачких дозвола и личних карата за странце), међутим, вриједносно евидентирање ових картица није извршено у Главној књизи трезора у ISFU систему на позицији «залихе материјала». Тиме није омогућено вриједносно евидентирање промјена током године везано за набавку и утрошак ових картица, као и исказивање књиговодственог стања неутрошених картица на залихама материјала.

2. Систем интерних контрола ¹

2.1. Организација

Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста Дирекције усвојен је 31.05.2007. године. Укупан планирани број запослених у складу са овим Правилником износи 136. Дирекција је до краја године успјела запослити 75 извршилаца, тако да су и даље вршена ангажовања по уговорима о дјелу (просјечно годишње ангажовање по уговорима износило је 40-60 запослених). У већини случајева уговори су закључивани на период од 3 мјесеца и касније продужавани. Ангажовање се вршило у складу са Одлуком директора о организацији и начину рада на пројектима у оквиру Дирекције до успоставе нове организационе структуре (одлука од 01.11.2006. године). Уговори су углавном закључивани за послове из дјелокруга рада Дирекције (ИТ послови, послови на одржавању система, финансијско-рачуноводствени послови, итд). Утврђено је да су поједине лица ангажована по уговору о дјелу истовремено остваривала и накнаде за рад на пројектима који су извршавани у оквиру Дирекције. Све наведено може да утиче на законитост оваквог запошљавања, а расподела одговорности и овлаштења на запосленике чије запошљавање има привремени карактер представља ризик у пословању Дирекције.

Препорука

С обзиром да је усвојен Правилник о организацији и систематизацији радних мјеста, препоручујемо да Дирекција настави са смањењем ангажовања по уговорима о дјелу и да то буде стални циљ Дирекције. Такође, Дирекција треба да обустави исплате накнада по више основа за лица ангажована по уговорима о дјелу и да укупне накнаде исплаћује по једном уговору.

2.2. Планирање и извршење буџета

Дирекција је на прописаним обрасцима и у предвиђеном року доставила захтјев за буџет за 2007. годину. Укупан износ тражених средстава износио је 21.864.200 КМ. Појединачно по категоријама тражено је за текуће и капиталне издатке Дирекције 7.300.000 КМ, за пројекат регистрације возила 11.109.000 КМ, пројекат пасивне регистрације бирача 1.158.000 КМ и пројекат SDH система преноса 2.297.200 КМ. Министарство финансија и трезора је умањило предложени буџет, тако да је коначно одобрени буџет Дирекције износио 17.289.976 КМ. Највеће смањење буџета извршено је на пројекту регистрације возила у износу 4.564.000 КМ, што говори о непрецизној процјени средстава, али и околностима под којим реализација овог пројекта не зависи у потпуности од Дирекције.

Анализом извршења буџета установили смо да су постојала одступања одобреног и извршеног буџета. Табела извршења буџета показује да је буџет Дирекције остварен 65% или 6.132.976 КМ мање од одобреног. Сматрамо да је овакво извршење буџета посљедица још увијек неријешене организације Дирекције, али и непрецизног предвиђања појединих активности, нарочито оних које се извршавају из пројекта Дирекције.

Дирекција је, такође, искористила могућност реструктурирања средстава у укупном износу од 116.000 КМ, при чему су повећане плате и накнаде, а смањени остали текући издаци. Као разлог наводи се недостатак средстава за запослене по уговорима о дјелу, што је, такође, резултат неријешене организације и немогућности прецизног планирања расхода за плате и накнаде.

Препорука

Дирекција треба да посвети више пажње реалном планирању буџета полазећи од детаљне аналитичке структуре расхода и стварне потребе улагања у вишегодишње пројекте. Такође, систем планирања треба да се унаприједи у дијелу издатака за плате и накнаде по уговорима о дјелу што је везано за коначно рјешење организације Дирекције.

¹ Сагласно члану 13. став 2. Закона о ревизији институција Босне и Херцеговине ревизија оцјењује финансијско управљање, функцију интерне ревизије и систем интерних контрола о чему не изражава мишљење већ извјештава о уоченим слабостима.

Уочили смо да систем интерних контрола није у довољној мјери ефикасан када су у питању исплате накнада за превоз запослених и комплетност годишњих финансијских извјештаја Дирекције (Ревизија је о овим слабостима упутила директно Писмо/Меморандум директору Дирекције).

3. Рачуноводство и финансијски извјештаји

Дирекција није извршила вриједносно евидентирање неперсонализованих картица (личних карата, возачких дозвола и личних карата за странце) у Главној књизи трезора у ISFU систему на позицији «залихе материјала», јер су залихе средстава у облику основног и помоћног материјала који се троши у производном процесу, односно при пружању услуга. Тиме није омогућено вриједносно евидентирање промјена током године везано за набавку и утрошак ових картица, као и исказивање књиговодственог стања неутрошених картица на залихама материјала.

Такође, утврдили смо да почетни салдо средстава у припреми, 01.01.007.године, садржи износ од 151.842 КМ који представља пренесени салдо претходне година, а односи се на раније неправилно евидентирање дијела ових картица које су приликом ранијих набавки књижене на средства у припреми. Потребно је овај салдо искњижити из Главне књиге, а укњижити стварни салдо ових картица на дан 01.01.2007. године као што је наведено у првом пасусу.

Препорука

Препоручујемо Дирекцији да изврши одговарајућа корективна књижења у Главној књизи трезора, тј. да искњижи вриједност средстава у припреми у износу 151.842 КМ, и изворе средстава у истом износу, а укњижи почетни салдо залиха укупних неперсонализованих картица по попису 31.12.2006. године. Наредне промјене (излазе по утрошку) треба евидентирати мјесечно по извјештајима Центра за персонализацију, а промјене (улазе по набавкама) у моменту извршене набавке ових картица.

4. Усклађеност са законима и правилима

4.1. Јавне набавке

Дирекција је током године проводила процедуре јавних набавки придржавајући се у већем дијелу Закона о јавним набавкама. Међутим, уочили смо одређене слабости које су имале утицаја на саму ефикасност овог система. Послове јавних набавки обављало је више лица у Дирекцији без јасних обавеза и одговорности у овим пословима. Такође, у Дирекцији није постојало лице чија би искључива надлежност била послови јавних набавки. Као последица неодговарајуће организације и надзора над системом јавних набавки, процедуре јавних набавки нису биле у потпуности проведене у складу са Законом о јавним набавкама БиХ. Констатовали смо следеће:

- План јавних набавки као основа цјелокупног система јавних набавки није довољно прецизан. (нпр. предмет набавке од фирми «Telenet» и «Lapaso» није специфициран у плану као што је у тендерској документацији и уговору о набавци). Вриједности набавки су биле процијењене, али није било јасно назначено које ће се врсте поступака примјењивати у поступцима додјеле уговора (осим код SDH система), што је дефинисано чланом 6. Закона о јавним набавкама. Иако се у односу на појединачну вриједност може претпостављати који ће поступак бити примјењен, сматрамо да навођење поступка треба бити назначено и образложено процјеном тржишта, познавањем сваке конкретне набавке, сачињавањем адекватне тендерске документације, итд. Због тога набавке нису биле инициране доношењем појединачних одлука о набавкама од стране овлашћеног лица Дирекције којим се даје одобрење за набавку и истиче сама одговорност овлашћеног лица, што истовремено повећава ефикасност система набавки. Ово је даље компликовало саме процедуре јавних набавки и узроковало понављање неких поступака и њихово одуговлачење;

- Јавна обавјештења о набавкама нису у свим случајевима садржавала процијењене укупне количине или обим уговора, мјесто испоруке, услове учешћа, критеријумуме (и подкритеријумуме) за додјелу уговора итд. Умјесто конкретних информација наведено је да је исто дефинисано у тендерској документацији, што није у складу са одредбама члана 19. Закона о јавним набавкама и члана 11. Упутства о примјени Закона о јавним набавкама (наведени члан 19. гласи: “Обавјештење о јавној набавци ће свим заинтересованим добављачима пружити довољно информација које ће им омогућити да оцјене да ли желе доставити понуду за разматрани уговор. Обавјештење о јавној набавци садржаваће кратку информацију у складу са релевантним битним информацијама из тендерске документације”). Ово је могао бити узрок што је за већину процедура поступак обновљен;
- Дирекција није на вријеме сачинила извјештаје о проведеним поступцима набавки који су требали бити достављени Агенцији за јавне набавке, што је регулисано чланом 41. Закона о јавним набавкама (извјештаји су достављени тек у 2008. години);
- Тражене гаранције за извршење уговора које су наведене у тендерској документацији нису достављене од стране изабраних добављача;
- Обавјештења о додјели уговора по свим поступцима јавних набавки нису објављена у Службеном гласнику БиХ;
- Тестирањем процедуре избора добављача за набавку горива установљено је да иста није била проведена у потпуности према одредбама Закона о јавним набавкама. Након два безуспјешна поступка набавки, закључен је уговор на основу преговарачког поступка без доказа који показује овакав начин избора. Одлуке о поништењу претходних поступака недостају (одлуке треба потписати одговорно лице, а не комисија), а поништења нису јавно објављена. Измијењени услови у тендерској документацији нису јавно објављени и достављени су само једном понуђачу, што није у складу са одредбама члана 13. став 6. Закона о јавним набавкама. Такође, комисија је сачинила структуру критеријума цијене у зависности од врсте робе, а подкритеријуми нису били објављени у тендерској документацији;
- За услуге регистрације и осигурања возила није проведена процедура избора добављача, нити су исте обухваћене планом набавки. Услуге регистрације са 31.12.2007. остварене су у износу 3.426 КМ, а услуге осигурања возила у износу 3.967 КМ.

Препорука

Препоручујемо да Дирекција организује систем јавних набавки тако да дефинише јасне одговорности и овлаштења извршилаца овог посла и задужи лице које ће искључиво бити одговорно за провођење процедура јавних набавки, почев од планирања и израде тендерске документације, те извјештавања и праћења цјелокупног поступка.

План набавки треба да буде основа за ефикасно провођење процедура набавки и треба да обухвата све набавке за које је у складу са законом неопходно провести процедуру избора добављача и да представља подлогу за одређивање поступака набавки. Обавјештења о јавним набавкама требају да садрже довољно информација које без увида у тендерску документацију пружају одређивање потенцијалним понуђачима за учествовање у послу.

У циљу унапређења система интерних контрола било би добро да Дирекција донесе детаљна интерна правила и процедуре везано за израду годишњег плана набавки, рок за доношење овог плана, обавезе и одговорности комисије за набавке, вођење евиденције директних споразума и друга битна питања којим би се обезбиједило да процес јавних набавки буде ефикаснији.

5. Информациони систем

Дирекција је обезбиједила добру техничку инфраструктуру на којој је имплементиран велики број пројеката значајних за функционисање Дирекције и државне управе уопште. Стање које се односи на развој пројеката и створену инфраструктуру прати се кроз креирану стратегију развоја чиме се ствара сигурније окружење у коме систем функционише. У току је имплементација пројекта чији је циљ консолидација и реинжењеринг модела података постојећих евиденција грађана и возила као дијела информационог система. Утврђено је да постојећи План сигурности не обухвата све сегменте комплексног информационог система. Не ради се процјена ризика функционисања информационог система као основног сегмента функционисања Дирекције. Тестне операције опоравка података се не проводе, што за системе са важним подацима представља ризик. Одређени степен сигурности је постигнут кроз подешавање мрежне опреме и савремени мрежни мониторинг. Радне станице које имају приступ интернету су на логички одвојеној мрежи, али немају одговарајућу антивирусну заштиту. «Васкуп» података се ради према раније утврђеним процедурама, одвојено за сваки подсистем. Набављена је нова опрема за прављење резервних копија, али нису одговарајући «backup» софтвери.

Препорука

Имплементирати пројекат консолидације система у текућој години те тиме смањити оперативне трошкове и побољшати квалитет ИТ услуга. Имплементацију провести кроз фазе креирања документа описа пројекта и консолидације инфраструктуре, database и апликативних сервера, и модела података. Акције би се требале спровести тако да омогуће несметан рад система који је у продукцији, а да са друге стране омогуће што једноставнију транзицију са досадашњих вертикалних апликација на јединствен модел података који може по својој природи покрити функционалност свих наведених апликација.

Документовати прецизне захтјеве који се односе на перформансе консолидованог система као што су: доступност, скалабилност, вријеме логовања, већи број конкурентних корисника и сл. Креирати комплетну пројектну документацију. Потребно је планирати и провести операције процјене ризика за функционисање виталних пројеката у оквиру информационог система.

Формирати радну групу која ће креирати свеобухватан План сигурности система. Сагледати аспекте праћења стандарда у области заштите личних података и одржавања система размјене података.

Предвидјети Процедуре у случају катастрофа и пада система, те осигурати услове тестирања система и враћања података у првобитно стање и обезбиједити лиценциране антивирусне софтвере за све радне станице у мрежи које имају приступ интернету.

Планирати набавку лиценци одговарајућих специфичних софтвера за «backup» и за администрацију база података. Креирати нове процедуре за «backup» података у консолидованом систему.



6. Кореспонденција са клијентом

Дирекцији је уручен Нацрт извјештаја о ревизији за 2007. годину на разматрање и достављање евентуалних нових доказа и коментара на налазе ревизије.

У остављеном року од 15 дана, Дирекција је доставила коментаре на налазе садржане у Нацрту извјештаја о ревизији који се односе на потврду наших налаза и мјере које је Дирекција предузела на отклањању слабости које су назначене у нашем извјештају. По том основу овај Извјештај представља коначан извјештај достављен клијенту без корекција у односу на Нацрт извјештаја о ревизији.

У прилогу Извјештаја достављамо вам коментаре Дирекције.

Сарајево, мај 2008. године

**ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНО
РЕВИЗОРА**

мр Драган Кулина

ГЕНЕРАЛНИ РЕВИЗОР

М.П.

Миленко Шего