



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**



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
ПАРЛАМЕНТАРНЕ СКУПШТИНЕ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ
ЗА 2007. ГОДИНУ**

Сарајево, јуни 2008. године

САДРЖАЈ

I	МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА	3
II	НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ	4
1.	Увод	4
2.	Осврт на препоруке из Извјештаја о ревизији за 2006. Годину	4
3.	Систем интерних контрола	4
4.	Планирање - извршење буџета	5
5.	Извршење буџета	6
5.1.	Текући издаци	6
6.	Попис средстава и извора средстава	7
7.	Усаглашеност са законима и правилима	7
7.1.	Набавке	7
III	КОРЕСПОНДЕНЦИЈА	9

Прилог 1: Табела 1 "Извршење буџета за период од 01.01. до 31.12.2007. године".

Прилог 2: Коментар Парламентарне скупштине БиХ на Нацрт извјештаја.

Прилог 3: Одговор Канцеларије за ревизију на коментар Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине на Нацрт извјештаја.

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 која се односе на годину која се завршава 31.12.2007. (Биланса стања, Посебних прегледа уз Билансу стања и Анализе извршења буџета) у **Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине**.

Одговорност менаџмента/ревизора

Руководство Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине 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 вањског 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 биланса у потпуности одражава 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 систем 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 обезбјеђење довољно доказа који пружају разумно увјерење да финансијски извјештаји не садрже материјално значајне погрешне исказе узроковане грешкама, преварама или другим нерегуларним радњама и како су средства утрошена у складу са одобреним буџетом и другим прописима.

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

Квалификација се односи на сљедеће:

- 1.1. Пропусти и недостаци уочени приликом ревидирања процеса јавних набавки током године – видјети поглавље 7.1. овог Извјештаја.*

Према нашем мишљењу:

Финансијски извјештаји Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине за 2007. годину приказују реално и истинито финансијско стање на дан 31. децембра 2007. године и у складу су са Правилником о финансијском извјештавању и Правилником о рачуноводству институција Босне и Херцеговине.

У свим материјално значајним аспектима, расходи Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине су употријебљени за сврхе које је одредила Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине и у складу су са релевантним прописима, осим за могуће ефекте који су исказани под тачком I.1, горе наведеном.

Сарајево, јуни 2008. године

II Налази и препоруке

1. Увод

Канцеларија за ревизију је извршило ревизију финансијског пословања Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине у складу са Законом о ревизији, уважавајући опште услове окружења у којем је егзистирала Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине. Ревизијом су утврђене одређене неправилности описане у Извјештају и Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине је сугерисано да их отклони, односно предузме потребне радње и прихвати предложене препоруке како се неправилности не би понављале у даљем пословању.

Ревидирањем пословања Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине у 2007. години утврдили смо одређене недостатке и пропусте који се односе на:

- Систем интерних контрола који прописује руководство Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, који није, у потпуности, организован на задовољавајућем нивоу (видјети поглавље 3. овог Извјештаја);
- Планирање буџета за 2007. годину (видјети поглавље 4. овог Извјештаја);
- Текуће издатке (видјети поглавље 5.1. овог Извјештаја);
- Извршени попис средстава и извора средстава (видјети поглавље 6. овог Извјештаја)
- Извршене набавке током 2007. године (видјети поглавље 7.1. овог Извјештаја);

2. Осврт на препоруке из Извјештаја о ревизији за 2006. годину¹

Активности које су у току

- Попуна упражњених радних мјеста, с напоменом како процедуре заиста дуго трају и имају одређене ефекте на планирање и извршење буџета.
- Активности на унапређењу и доградњи постојећег система интерних контрола у складу са Водичем за ефикасну интерну контролу и COSO моделу система интерних контрола.

3. Систем интерних контрола²

Ревизија је утврдила одређене пропусте и недостатке у постојећем систему интерних контрола који у одређеној мјери повећавају ризик да руководство Парламентарне Скупштине Босне и Херцеговине не оствари довољан увид у све аспекте пословања. Уочени су пропусти и недостаци који говоре о слабостима реализовања проведених процедура набавки (видјети поглавље 7.1.), те неким, по мишљењу ревизије, недовољно јасно и прецизно дефинисаним правилима потрошње за фреквентне трошкове текућих издатака (видјети поглавље 5.1.), као и процесу планирања и извршења буџета (видјети поглавље 4. овог Извјештаја). Напомињемо како је важно да се креира систем интерних контрола тј. јасна и прецизна правила потрошње свих значајнијих категорија трошкова у законској форми, а да се интерним правилима и процедурама изврши само операционализација истих. У том правцу препоручамо анализирање свих пословних процеса, идентификацију значајних трошкова у процесу извршења буџета и одређивање ризика пословања, те сходно процијењеним ризицима креирање одговарајућих система контрола.

¹ Ове године нисмо планирали да радимо ревизију ИТ система

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

Препорука:

Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине треба додатно да јача систем интерних контрола у складу са инструкцијом Министарства финансија и трезора, а све у циљу отклањања свих могућих ризика нерационалног и нетранспарентног располагања јавним средствима. Свјесни смо чињенице важности улоге и специфичности Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, али управо из тих разлога сматрамо да би Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине својим примјером требала да покаже виши ниво организовања система интерних контрола.

4. Планирање - извршење буџета

Анализа планираног и извршеног буџета показује како Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине није прекорачио ставке одобреног (реструктурисаног) буџета по врстама расхода, нити укупан буџет за 2007. годину, што се види у приложеној табели - Извршење буџета за период од 01.01. до 31.12.2007. године (видјети прилог бр. 1.). Остварени укупни расходи Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине за 2007. годину износили су 10.078.473,94 КМ или 1.910.194,06 КМ мање од планираних (реализовано је 84% од планираних средстава која су износила 11.988.668,00 КМ, а тражена средства су износила 12.140.000,00 КМ). Посебице истичемо како је буџет планиран на основу 175 запосленика, а исти је на крају године реализован са 156 запосленика (што се дијелом, по ријечима запослених, рефлектује на исплату стимулација и извршење буџета, о чему ћемо нешто више рећи касније). У обрасцу Преглед динамике запошљавања за 2007. годину број запослених са 31.12.2006. годину износио је 134, пројекција броја запослених је 175, а број запослених на крају године је износио 156 запосленика. Планирана пројекција броја запослених у 2007. години износила је 41 новозапослених (примљено је 10 запосленика гдје је натјечај провела Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине), иста није реализована због немогућности Агенције за државну службу да спроведе процедуру пријема новозапослених државних службеника у прошлој години (три су огласа објављена за пријем 24 извршиоца и то 31.05.2007, 11.06.2007. и 26.09 2007. године, али нису окончани у 2007. години).

Питање динамике запошљавања се изравно рефлектовало на исплату стимулација, уговора о дјелу и на сам степен извршења буџета.

Одређени недостаци у процесу планирања и извршења буџета се управо огледају у диспропорцији планираног и реализованог броја запосленика – динамика запошљавања, а то нам ипак указује како само планирање и извршење буџета није у потпуности било задовољавајуће. Планирање поједених буџетских ставки није у потпуности реално и прецизно извршено (плате запослених, накнаде трошкова запослених на примјер, итд.), што се морало кориговати реструктурисањем буџета у износу од 95.000,00 КМ, а што је такође дијелом утицало на ступањ остварења буџета по појединим ставкама.

Сматрамо како овакав начин планирања није у потпуности задовољавајући, те би требало да се у обзир узму реални плански задаци које Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине треба и може да реализује, те стварно потребни трошкови и да се исти ускладе са финансијским планом тј. одобреним буџетом.

Посљедице оваквог начина планирања и извршења буџета огледају се у неефикасном кориштењу - резервисању буџетских средстава у цјелини (ради се о износу 1.910.194,06) јер се неодговарајућим планирањем резервише више средстава него што је потребно за нормално функционисање и остваривање законом прописаних функција Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, а на другој страни, могуће је да остају одређени пројекти у другим институцијама који нису могли да буду нити планирани нити реализовани у текућој години због недостатка средстава.

Препорука:

Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине треба да сачини цјеловиту анализу процеса планирања и извршења буџета за 2007. годину, како на нивоу укупног буџета тако и по појединим буџетским ставкама, те посебно сагледати проблематику броја запослених – динамику запошљавања, као кључног елемента за процес планирања и извршења буџета (потребно је да се има више координације са Агенцијом за државну службу).

5. Извршење буџета**5.1. Текући издаци**

Накнаде за привремено обављање послова: Накнаде за привремено обављање послова за запосленике и државне службенике регулисане су интерним "Правилником о платама и накнадама запослених у Секретаријату Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине" (пречишћени текст). Током 2007. године исплаћене накнаде за привремено обављање послова непопуњених радних мјеста те накнаде у случају повећања обима послова износиле су око 57.196,13 КМ. Сагледавањем цјелокупне проблематике уочили смо релативно дуг временски период у којем су споменуте накнаде исплаћиване. Наиме, за већину запосленика и државних службеника у Секретаријату Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине, накнаде за привремено обављање послова непопуњених радних мјеста су исплаћиване током цијеле 2007. године, док је у одређеним случајевима уочено да су накнаде исплаћиване у континуитету на основу рјешења из претходних година.

Препорука:

Мада је исплата накнада за привремено обављање послова непопуњених радних мјеста, те накнада у случају повећаног обима послова, вршена на основу одговарајуће документације и одобрења Агенције за државну службу БиХ, сматрамо да је неопходно да се преиспита оправданост исплате наведених накнада са посебним освртом на дужину временског периода обављања послова за које се наведене накнаде исплаћују. Сматрамо да горе споменуте накнаде имају своју сврху ако се користе неко разумно раздобље, а ни у ком случају годину дана и више.

Уговори о дјелу: На основу тестираног узорка закључених уговора о дјелу у 2007. години уочено је како су ревидирани уговори закључивани на крају периода (мјесеца) у којем је особа која је закључила уговор била ангажована.

Уопштено гледано, уочено је како је током 2007. године било ангажовано више особа на основу уговора о дјелу (192.461,00 КМ). Када се сагледа систематизација радних мјеста и њена попуњеност поставља се питање разлога за непопуњеност радних мјеста, што узрокује потребу за привремено ангажовањем особа по основу уговора о дјелу.

Препорука:

Уколико постоје потребе за ангажовања особа на основу уговора о дјелу, потребно је да се прије самог ангажовања особа закључи уговор којим се регулишу права и обавезе уговорних страна, а не како је то до сада вршено након обављених послова.

6. Попис средстава и извора средстава

Приликом ревизије пописа средстава и извора средстава утврђено је како је у Главној књизи Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине на позицији Припрема и изградња зграда (конто 011631) евидентиран износ од 2.736.861,89 од којег се на 2007. годину односи 691.131,60 КМ. Наведени износи се односе на капитална улагања у зграду Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине.

Како се зграда Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине води у књигама Службе за заједничке послове институција БиХ, а Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине као и још неке институције које имају сједиште у истој згради, воде улагања у зграду у својим књигама, сматрамо како је неопходно рјешавање питања евидентирања стварне вриједности зграде. Садашњим начином повећава се ризик да вриједност зграде буде прецијењена јер је извршено књижење процијењене вриједности зграде у пословним књигама Службе за заједничке послове институција БиХ, када су у процјену ушла и дотадашња улагања других институција.

Препорука:

У сарадњи са Службом за заједничке послове институција БиХ потребно је да се ријеша питање зграде Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине како по питању власништва тако и у вези са књиговодственим евидентирањем а све у циљу правилног евидентирања државне имовине по фер и реалној вриједности. Надаље, и приликом планирања буџета требало би да се јасно и прецизно зна ко ће које послове обављати (примјерице ко ће регулисати капитална улагања а ко текуће одржавање итд.), да би се могло квалитетно планирати.

7. Усаглашеност са законима и правилима

7.1. Набавке

Набавка тиска (сва. 17.000 КМ): Ревизијомведеног поступка за набаву тиска (дневног, тједног и мјесечног) утврђено је како је током 2007. године два пута поништаван поступак набавке јер се кроз проведени конкурентски поступак није јавио нити један понуђач.

Такође је утврђено како је и у 2006. години вођен поступак који је такође два пута поништаван јер није било понуђача у конкурентском поступку који је провођен.

Сходно томе на снази у 2006. и 2007. години био је уговор из 2005. године. Увидом у документацију из 2007. па и 2006. године када су провођени конкурентски поступци који нису успјели, уочено је да је у сва четири поновљена поступка Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине објављивала обавјештење о набавци у Службеном гласнику БиХ, при чему је изостављено достављање захтјева за доставу понуде на адресе добављача.

Препорука:

У складу са ЗЈН, у конкурентском поступку, обавезно се достављају захтјеви за доставу понуда на адресе добављача (најмање три адресе), при чему је објава у Службеном гласнику факултативна. На овај начин знатно се повећава вјеројатност да ће се добављачи одазвати и доставити понуде.

Услуге поправке возила (61.496 КМ): Процедура избора добављача је започета у 2006. години, због недовољног броја понуда иста је два пута обнављана и избор добављача је окончан тек у 2007. години. С обзиром на планирани износ набавке било је примјереније примијенити неки други законом дозвољен поступак (нпр. конкурентски) како би процедура избора добављача била ефикаснија. Такође смо уочили да је избор добављача вршен на основу јединичних цијена услуга а на избор добављача није утицала цијена дијелова.

Постављени су критеријуми за вредновање који нису мјерљиви (референце), а за оцјену подкритеријума "услови и начин плаћања" постоји упутство Министарства финансија и трезора да се упоредне анализе понуда заснивају на утврђивању садашње вриједности набавке кориштењем дисконтне стопе на краткорочне банкарске депозите у Босни и Херцеговини, како би се обезбиједила упоредива калкулација понуђених цијена свих судионика на тендеру.

Гориво (53.557 КМ): Набавка горива у 2007. години се врши на основу уговора који је закључен у 2006. години и примјењује се за ту буџетску годину (члан ХВ). Није прецизно наведено да ли се уговор примјењује за 2007. годину, нити нам је презентована документација о евентуалном провођењу процедуре избора добављача у 2007. години.

Адаптација Плаве сале (381.689 КМ) : Због недовољног броја понуда у првом поступку није вршена евалуација, а понуде су враћене неотворене. Скрећемо пажњу на мишљење Агенције за јавне набавке о обавези отварања понуда на мјесту и у вријеме како је наведено у тендерској документацији без обзира на број примљених понуда. Како обје достављене понуде прелазе планирани износ набавке, а с обзиром да се ради о вишегодишњем пројекту, потребно је водити рачуна о правовременим активностима на усклађивању намјенске структуре капиталних издатака приликом реализације издатака у буџету за 2008. годину. Критеријум услови плаћања је постављен и као захтјев у тендерској документацији (60 % аванса) и истовремено постављен као критеријуми за бодовање. Скрећемо пажњу на Инструкцију Министарства финансија и трезора у вези начина усклађивања различитих услова плаћања као једног од подкритеријума за бодовање приликом евалуације понуда.

Реконструкција лифтова (197.682 КМ): Због недовољног броја понуда у првом поступку, поступак је поништен, а понуде враћене неотворене. Скрећемо пажњу на мишљење Агенције за јавне набавке о обавези отварања понуда на мјесту и у вријеме како је наведено у тендерској документацији без обзира на број примљених понуда.

Авио – карте (106.580,00КМ): Ревидирајући овај поступак уочили смо како се наставило радити са добављачем који је изабран у 2006. години (поступак започет у 2005. години), и гдје је речено да уговор може да се користи и у 2007. години или до избора новог добављача. Поступак се понављао више пута. Ревизија је свјесна чињенице како је сложен процес избора авио превозника у складу са Законом о јавним набавкама, али би убудуће требало да се уложе додатни напори и покуша изнаћи одговарајуће рјешења.

Набавка аутомобила (115.000 КМ): Приликом тестирања ове процедуре набавке уочили смо како су приликом евалуације вредновани тј. бодовани критеријуми квалитета понуђене робе, гдје се третирало да ли Парламент има пословно искуство или не, и референце понуђача. Оваквим начином бодовању су у ствари фаворизовани добављачи који су имали пословну сарадњу са Парламентарном скупштином Босне и Херцеговине што није у складу са Законом о јавним набавкама.

Општи утисак је да су процедуре касно започете (нпр. обавјештења о набавци објављена крајем септембра односно у октобру). Такође смо стекли утисак да у свим случајевима нису примијењени одговарајући поступци који би можда омогућили да се процедуре избора окончају без више понављања.

Општа препорука за јавне набавке:

Неопходно је да се изврши анализа недостатака и пропуста које смо уочили ревидирањем извршених набавки у току 2007. године, на основу које би се стекло одређено искуство које ће омогућити да се набавке у наредном периоду припреме на бољи и ефикаснији начин. Такође, потребно је да се више пажње посвети правовременом покретању поступака јавних набавки како би закључени уговори били примјењиви у години на коју се поступак јавне набавке односи.

За све нејасноће и дилеме током провођења процедура набавки, убудуће препоручујемо да се обавезно консултује Агенције за јавне набавке.

III Кореспонденција

Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине 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, Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине је доставила коментаре на налазе садржане у Нацрту извјештаја о ревизији.

По нашој процјени, Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине није доставила нове доказе и чињенице које би значајније утицале на измјену налаза садржаних у Нацрту извјештаја о ревизији, а поједини коментари су дјелимично уважени. По том основу овај Извјештај представља коначни извјештај достављен клијенту са одређеним корекцијама у односу на Нацрт извјештаја о ревизији.

У прилогу Извјештаја достављамо вам коментар Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине на Нацрт извјештаја и наш одговор на коментаре Парламентарне скупштине Босне и Херцеговине.

Сарајево, јуни 2008. године

ГЕНЕРАЛНИ РЕВИЗОР

М.П.

Миленко Шего