



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



H.Čemerlića 2, 71000 Sarajevo, Tel: ++ 387 (0) 33 70 35 73, Fax: 70 35 65 - [www.revizija.gov.ba](http://www.revizija.gov.ba), e-mail: [saibih@bih.net.ba](mailto:saibih@bih.net.ba)

# **IZVJEŠĆE**

## **O FINACIJSKOJ REVIZIJI**

**AGENCIJE ZA IDENTIFIKACIJSKE ISPRAVE, EVIDENCIJU I RAZMJENU  
PODATAKA BOSNE I HERCEGOVINE**

**ZA 2016. GODINU**

Broj: 01/02/03-07-16-1-737/17

**Sarajevo, srpanj 2017. godine**

**KAZALO**

I. MIŠLJENJE REVIZORA .....	3
1. MIŠLJENJE O FINANCIJSKIM IZVJEŠĆIMA .....	3
2. MIŠLJENJE O USKLAĐENOSTI .....	4
II. KRITERIJI ZA REVIZIJU.....	6
III. IZVJEŠĆE O REVIZIJI.....	7
1. Uvod .....	7
2. Realizacija ranijih preporuka .....	7
3. Sustav unutarnjih kontrola.....	8
4. Proračun i izvješćivanje .....	10
5. Izvršenje proračuna .....	11
6. Bilanca stanja .....	18
7. Javne nabave .....	19
8. Prihodi .....	22
9. Ostalo .....	23
10. Komentari .....	25
Privici .....	25

## I. MIŠLJENJE REVIZORA

### 1. MIŠLJENJE O FINACIJSKIM IZVJEŠĆIMA

Izvršili smo reviziju finansijskih izvješća **Agencije za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Agencija) za 2016. godinu** koji obuhvaćaju: bilancu stanja, pregled prihoda, primitaka i financiranja, pregled rashoda i izdataka iz proračuna, posebne podatke o plaćama i broju uposlenih, pregled dinamike upošljavanja, pregled stalnih sredstava u obliku stvari i prava, pregled kapitalnih ulaganja i analizu izvršenja proračuna – tekstualni dio.

#### ***Odgovornost rukovodstva za finansijska izvješća***

Rukovodstvo Agencije odgovorno je za izradu i fer prezentaciju finansijskih izvješća sukladno prihvaćenom okviru finansijskog izvješćivanja, tj. Zakonu o financiranju institucija BiH, Pravilniku o finansijskom izvješćivanju institucija BiH i Pravilniku o računovodstvu sa računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija BiH. Ova odgovornost podrazumijeva i kreiranje, primjenu i održavanje unutarnjih kontrola koje su relevantne za pripremu i prezentaciju finansijskih izvješća koja ne sadrže značajne pogrešne iskaze uslijed prijevare ili greške.

#### ***Odgovornost revizora***

Naša je odgovornost da izrazimo mišljenje o finansijskim izvješćima na temelju provedene revizije. Reviziju smo izvršili sukladno Zakonu o reviziji institucija Bosne i Hercegovine<sup>1</sup> i primjenjivim Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI 1000–1810). Ovi standardi zahtijevaju da postupamo sukladno etičkim zahtjevima i da reviziju planiramo i izvršimo na način koji omogućava da se, u razumnoj mjeri, uvjerimo da finansijska izvješća Agencije ne sadrže značajne pogrešne iskaze. Revizija uključuje obavljanje postupaka u cilju pribavljanja revizijskih dokaza o iznosima i objavama u finansijskim izvješćima. Izbor postupka je utemeljen na prosudbi revizora, uključujući procjenu rizika značajnog pogrešnog prikazivanja u finansijskim izvješćima uslijed prijevare ili greške. Prilikom procjene rizika, revizor razmatra unutarnje kontrole koje su relevantne za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvješća u cilju odabira revizijskih postupaka koji su odgovarajući u danim okolnostima, ali ne u svrhu izražavanja mišljenja o efikasnosti unutarnjih kontrola. Revizija uključuje ocjenu primijenjenih računovodstvenih politika i značajnih procjena izvršenih od strane rukovodstva, kao i ocjenu opće prezentacije finansijskih izvješća. Revizor također ocjenjuje finansijsko upravljanje, funkciju unutarnje revizije i sustave unutarnjih kontrola.

Vjerujemo kako su pribavljeni revizijski dokazi dostatni i odgovarajući i kako osiguravaju temelj za naše mišljenje.

#### ***Mišljenje***

Prema našem mišljenju, finansijska izvješća Agencije prikazuju fer i istinito, u svim materijalnim aspektima, stanje imovine, obveza i izvora sredstava na 31.12.2016. godine i izvršenje proračuna za godinu koja se završava na navedeni datum, sukladno prihvaćenom okviru finansijskog izvješćivanja.

---

<sup>1</sup> Sukladno Zakonu o reviziji institucija Bosne i Hercegovine, Ured za reviziju u okviru finansijske revizije provodi reviziju finansijskih izvješća i, u svezi s istom, reviziju usklađenosti.

## 2. MIŠLJENJE O USKLAĐENOSTI

U svezi s revizijom finansijskih izvješća Agencije za 2016. godinu, izvršili smo i reviziju usklađenosti aktivnosti, finansijskih transakcija i informacija sa značajnim zakonima i drugim propisima kojima se Agencija rukovodi.

### ***Odgovornost rukovodstva za usklađenost***

Pored odgovornosti za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvješća, rukovodstvo Agencije je također odgovorno da osigura da su aktivnosti, finansijske transakcije i informacije sukladne propisima kojima su regulirane i potvrđuje da je tijekom fiskalne godine osiguralo namjensko, svrsishodno i zakonito korištenje sredstava odobrenih proračunom institucije za ostvarivanje utvrđenih ciljeva, te ekonomično, efikasno i efektivno funkcioniranje sustava finansijskog upravljanja i kontrole.

### ***Odgovornost revizora***

Reviziju usklađenosti smo izvršili sukladno Zakonu o reviziji institucija BiH i ISSAI 4000 – Standard za reviziju usklađenosti.<sup>2</sup> Pored navedene odgovornosti da izrazimo mišljenje o finansijskim izvješćima, naša odgovornost podrazumijeva i izražavanje mišljenja o tome jesu li aktivnosti, finansijske transakcije i informacije, u svim materijalnim aspektima, sukladne zakonima i drugim propisima kojima su regulirane. Ova odgovornost uključuje obavljanje procedura kako bismo pribavili revizijske dokaze o tome koriste li se sredstva za odgovarajuće namjene i je li poslovanje Agencije, prema definiranim kriterijima, usklađeno sa zakonima i drugim propisima.

Vjerujemo kako su pribavljeni revizijski dokazi dostatni i odgovarajući i kako osiguravaju temelj za naše mišljenje.

### ***Temelj za mišljenje sa rezervom***

1. Realizacija Projekta izgradnje zgrade sjedišta Agencije ne realizira se planiranom dinamikom sukladno zadanom regulatornom okviru – zakonu i odluci o višegodišnjim kapitalnim ulaganjima (točka 5.5. Izvješća).

### ***Mišljenje s rezervom***

Prema našem mišljenju, osim za navedeno u Temelju za mišljenje s rezervom, aktivnosti, finansijske transakcije i informacije Agencije za 2016. godinu sukladne su, u svim materijalnim aspektima, sa zakonima i drugim propisima kojima su regulirane.

### ***Skretanje pozornosti***

Ne izražavajući **daljnju** rezervu na mišljenje o usklađenosti, skrećemo pozornost na sljedeće:

- Ustroj unutarnje revizije nije izvršen sukladno zakonskoj legislativi koja regulira navedeno područje (točka 3. Izvješća).

---

<sup>2</sup> Novi ISSAI 4000 je usvojen u prosincu 2016. godine i zamjenjuje ranije ISSAI 4000, 4100 i 4200.



Sarajevo, 11.7.2017. godine

**GLAVNI REVIZOR**

Dragan Vrankić, v.r.

**ZAMJENIK  
GLAVNOG REVIZORA**

Jasmin Pilica, v.r.

**ZAMJENIK  
GLAVNOG REVIZORA**

Ranko Krsman, v.r.

## II. KRITERIJI ZA REVIZIJU

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine provodi reviziju finansijskih izvješća i, u svezi s istom, reviziju usklađenosti. Revizija finansijskih izvješća i revizija usklađenosti podrazumijeva proces objektivnog prikupljanja i procjenjivanja dokaza, kako bi se utvrdilo jesu li predmeti revizije, tj. finansijska izvješća, kao i aktivnosti, finansijske transakcije i informacije, usklađeni s odgovarajućim kriterijima koji su sadržani u zakonima i drugim propisima. Kriteriji predstavljaju poredbene parametre koji se koriste kako bi se dala ocjena predmeta revizije.

Kriteriji za reviziju:

- Zakon o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2016. godinu;
- Zakon o financiranju institucija BiH;
- Zakon o javnim nabavama i podzakonski akti;
- Zakon o plaćama i naknadama u institucijama BiH i podzakonski akti;
- Zakon o porezu na dohodak i zakon o doprinosima (FBiH i RS);
- Zakon o državnoj službi u institucijama BiH i podzakonski akti;
- Zakon o radu u institucijama BiH i podzakonski akti;
- Zakon o unutarnoj reviziji;
- Pravilnik o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija BiH;
- Pravilnik o finansijskom izvješćivanju institucija BiH;
- Pravilnik o cijeni osobnih dokumenata;
- Pravilnik o cijeni putnih isprava;
- Pravilnika o cijeni dokumenata za registraciju i naknadi za korištenje registarskih tablica.

### III. IZVJEŠĆE O REVIZIJI

#### 1. Uvod

Agencija je utemeljena Zakonom o Agenciji u lipnju 2008. godine (Službeni glasnik BiH broj 56/08). Agencija je nadležna za donošenje standarda iz oblasti identifikacijskih isprava, administriranje i održavanje servera na kojima se nalaze podaci iz središnjih evidencija, hostiranje aplikacija putem kojih nadležna tijela vode upravne postupke oko izdavanja osobnih isprava, održavanje mreže za prijenos podataka između institucija sa svih razina vlasti i personaliziranje (tiskanje) osobnih isprava. Osobne isprave, sukladno zakonskim propisima, izdaju nadležna ministarstva unutarnjih poslova (MUP-ovi), u Republici Srpskoj MUP Republike Srpske, u Federaciji kantonalni MUP-ovi, a u Brčkom Javni registar Brčko distrikta. Zahtjevi za izdavanje isprava podnose se u organizacijskim jedinicama MUP-ova u mjestu prebivališta.

Sjedište Agencije je u Banjoj Luci.

#### 2. Realizacija ranijih preporuka

Ured za reviziju institucija BiH (u daljnjem tekstu: Ured za reviziju) izvršio je financijsku reviziju Agencije za 2015. godinu o čemu je sačinjeno Izvješće o reviziji, te izrazio mišljenje s rezervom na financijska izvješća Agencije i zakonitost poslovanja vezano za postupak izbora dobavljača za izgradnju zgrade Agencije koji je prekinut na način koji nije predviđen Zakonom o javnim nabavama BiH.

Agenciji su dane preporuke kojima se sugerira poduzimanje određenih aktivnosti na unapređenju poslovanja i otklanjanju nepravilnosti u daljnjem poslovanju. Agencija je dostavila odgovor Uredu za reviziju sukladno članku 16. stavak 3. Zakona o reviziji institucija BiH.

Osvrtom na dane preporuke u Izvješću o reviziji za 2015. godinu te sagledavši poduzete aktivnosti, utvrdili smo sljedeće:

##### 2.1. Realizirane preporuke

- Agencija je popunila i dostavila obrazac Godišnjeg izvješća o financijskom upravljanju i kontroli Središnjoj harmonizacijskoj jedinici.

##### 2.2. Preporuke čija je realizacija u tijeku

- Poduzete su odgovarajuće aktivnosti na unapređenju sustava unutarnjih kontrola glede uporabe službenih vozila;
- Prigodom obavljanja popisa sredstava i izvora sredstava konstatirali smo određena poboljšanja, ali i nedostatke koje treba otkloniti u narednom razdoblju;
- Aktivnosti glede analiza izdataka za usluge zakupa u cilju jednostavnijeg praćenja fakturiranih usluga iz ugovora o zakupu su djelomično poduzete, s napomenama kako treba nastaviti započete aktivnosti i u cijelosti urediti ovu problematiku.

##### 2.3. Nerealizirane preporuke

- Ponovno smo uočili nedostatke i propuste u procesu javnih nabava, a koji se ogledaju u sljedećem: tenderska dokumentacija kod pojedinih postupaka nije sačinjena na način koji omogućava pravičnu konkurenciju, veći iznos planiranih sredstava za nabave je ostao nerealiziran kao i pored utvrđenih rokova za pokretanje procedura, neke od njih nisu pokrenute sukladno planiranoj dinamici.

*Ocjena realizacije prošlogodišnje preporuke glede poništenja postupka javne nabave – izgradnje sjedišta Agencije koji nije sukladan Zakonu o javnim nabavama BiH, nije moguće ocijeniti iz jednostavnog razloga što u 2016. godini takva situacija niti okolnosti ne postoje.*

### 3. Sustav unutarnjih kontrola

Agencija je odgovorna za kreiranje, primjenu i održavanje unutarnjih kontrola koje su relevantne za pripremu i prezentaciju financijskih izvješća i usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima. Provedenom revizijom konstatirano je kako Agencija treba više pozornosti posvetiti procesu upravljanja rizicima, koji se ogleda prvenstveno u dokumentiranju informacija o rizicima, njihovoj vrsti, procjeni vjerojatnoće nastanka i utjecaja rizika na ostvarivanje ciljeva i slično. Uspostava učinkovitog sustava unutarnje kontrole zahtijeva prepoznavanje značajnih rizika koji mogu utjecati na ostvarivanje ciljeva institucije te njihovo stalno praćenje i procjenjivanje.

Uočene slabosti sustava unutarnjih kontrola ogledaju se u sljedećim propustima: ustroj unutarnje revizije nije izvršen sukladno zakonskim i podzakonskim aktima; Pravilnik o unutarnjem ustroju nije u cijelosti definiran – potrebne su određene izmjene i dopune te, u konačnici, usvajanje; dinamika realizacije višegodišnjih kapitalnih izdataka je niska već godinama; efikasnost sustava naplate i sravnjenja prihoda također nije na zadovoljavajućoj razini; prisutne su slabosti kod provedbe postupaka javnih nabava, dovođenjem procedura nabava putnih isprava u vremenski tjesnac te izlažući se velikim rizicima za društvo u cjelini; posebice se ističe dugogodišnja sporost i neefikasnost realizacije Projekta izgradnje zgrade sjedišta Agencije itd. ***Utvrđene nepravilnosti u poslovanju upućuju na to da Agencija nema u cijelosti uspostavljen i učinkovit sustav unutarnjih kontrola.*** Nadalje, uočili smo kako broj IT eksperata nije na zadovoljavajućoj razini te postoje tendencije ka njegovom smanjenju uslijed, po riječima rukovodstva Agencije, određenog nezadovoljstva uzrokovanim položajem IT osoblja u Agenciji. Spomenuto predstavlja rizik iz razloga što poslovanje, kako Agencije tako i drugih institucija, u velikoj mjeri ovisi o funkcioniranju IT sustava Agencije. Napominjemo kako kvalitetna procjena rizika doprinosi boljoj i učinkovitoj kontroli te ukazuje u koje segmente treba usmjeriti kontrolne aktivnosti i jačati određene resurse.

***Rukovoditelji Agencije trebaju osigurati da se upravljanje rizicima ugradi u redovite planske procese institucije i da se na temelju provedenih analiza rizika unaprijedi sustav upravljanja i kontrola institucije (jedan od prioriteta zadatka institucije je pravovremeno i kontinuirano izdavanje putnih isprava).***

**Organizacija:** Pravilnikom o unutarnjem ustroju i sistematizaciji radnih mjesta, u Agenciji je predviđeno 238 radnih mjesta i to 118 državnih službenika, od čega je pet imenovanih osoba (ravnatelj agencije, zamjenik ravnatelja, rukovoditelj kabineta i dva savjetnika) i 120 uposlenika. Zakonom o proračunu za 2016. godinu su odobrena sredstva za 167 uposlenih, a s 31.12.2016. godine u Agenciji je bilo 154 uposlenih.

Agencija još uvijek nije uskladila važeći Pravilnik o unutarnjem ustroju s Odlukom o načelima za utvrđivanje unutarnjeg ustrojstva tijela uprave Bosne i Hercegovine i Odlukom o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama Bosne i Hercegovine. Informirani smo kako su ove aktivnosti još uvijek u tijeku. Tijekom revizije smo uočili kako je bio odobren pa naknadno povučen pomenuti Pravilnik zbog očekivanog donošenja podzakonskih propisa iz područja elektronskog potpisivanja i statusa Agencije kao certificiranog tijela, što bi zahtijevalo formiranje posebnog odjela. Kako podzakonski akti nisu usvojeni i nisu ostvareni preduvjeti za izmjenu pravilnika u pomenutom kontekstu, ponovno se krenulo u proceduru. Važeći Pravilnik o unutarnjem ustroju Agencije, u osnovnom tekstu, donesen je još 2009. godine. Prema posljednjim informacijama, 28.2.2017. godine Agencija je ponovno uputila u procedure novi Prijedlog nacrta pravilnika o unutarnjem ustroju Agencije sa potrebnim obrazloženjima. Nadalje, tijekom revizije uočili smo tendenciju napuštanja i odlaska



visokostručnih kadrova iz Agencije, a da se istovremeno nije vršilo popunjavanje upražnjenih radnih mjesta. Prema riječima odgovornih, razlog je zabrana primanja u institucijama BiH bez suglasnosti Vijeća ministara BiH. U cilju popunjavanja upražnjenih/novih radnih mjesta Agencija je uputila i veći broj urgencija resornom ministarstvu.

***Sugeriramo Agenciji da ubrza proceduru usklađivanja pravilnika, posebice imajući u vidu važnost i značaj uspostavljanja adekvatne i učinkovite organizacijske strukture kao i robove definirane odlukama Vijeća ministara BiH.***

**Financijsko upravljanje i kontrola:** Agencija je sačinila i dostavila Središnjoj harmonizacijskoj jedinici Godišnje izvješće o financijskom upravljanju i kontroli za 2016. godinu. Prema navodima iz ovog izvješća uočili smo kako su učinjeni pomaci u odnosu na prošlu godinu, ali želimo istaći i naglasiti sljedeće: kako nije ažuriran Pravilnik o unutarnjem ustroju Agencije, nije osigurana primjena načela razdvajanja dužnosti u IT sektoru zbog nedostatnog broja izvršitelja, Agencija nije donijela plan aktivnosti za uspostavu i razvoj sustava financijskog upravljanja i kontrole sukladno zaključcima Vijeća ministara BiH od 27.4.2016. godine, što nam sve ukazuje kako sustav financijskog upravljanja i kontrole još uvijek nije u cijelosti implementiran sukladno Zakonu o financiranju institucija BiH, Priručniku za financijsko upravljanje i kontrolu kao i Smjernicama za provedbu procesa upravljanja rizicima u institucijama BiH.

***Preporučamo nastavak aktivnosti na uspostavi i razvoju sustava financijskog upravljanja, sukladno spomenutim zakonskim i podzakonskim aktima.***

**Unutarnja revizija:** Prema važećem Pravilniku o unutarnjem ustroju Agencije od 23.4.2009. godine, rad unutarnje revizije organiziran je u okviru kabineta ravnatelja Agencije (*uposlen jedan unutarnji revizor prema važećem Pravilniku o unutarnjem ustroju, koji nije usklađen s propisima u oblasti unutarnje revizije*). Ustroj ovakve unutarnje revizije *nije izvršen sukladno zakonskim i podzakonskim aktima koji reguliraju ovo područje*. Agencija još uvijek nije dobila suglasnost od Vijeća ministara BiH na Prijedlog pravilnika o unutarnjem ustroju, na temelju kojeg bi se formirala jedinica unutarnje revizije, a sukladno Odluci o kriterijima za uspostavljanje jedinice unutarnje revizije, što je prvi korak u cjelokupnoj proceduri formiranja unutarnje revizije.

Pored činjenice kako Agencija nema unutarnju reviziju ustrojenu sukladno zakonskoj legislativi koja regulira ovo područje, tijekom 2016. u Agenciji je obavljeno nekoliko revizija (tri redovite, četiri naknadne i dvije ad hoc revizije). Iako vršitelj unutarnje revizije nije uspostavljen na zakonit način, a obavljao je spomenute revizije, ističemo kako je potrebno posvetiti dužnu pozornost urađenim izvješćima unutarnje revizije i blagovremeno poduzimati mjere na realizaciji preporuka i unapređenju poslovanja.

Naglašavamo kako je 2008. godine usvojen Zakon o unutarnjoj reviziji institucija BiH<sup>3</sup>, kojim je predviđeno uspostavljanje efikasnog sustava unutarnje revizije u organizacijama BiH, a Odlukom o kriterijima za uspostavljanje jedinice unutarnje revizije u institucijama BiH<sup>4</sup> i Pravilnikom o zapošljavanju unutarnjih revizora u institucijama BiH definirani su kriteriji i način uspostavljanja jedinice unutarnje revizije, kao i uvjeti za upošljavanje rukovoditelja jedinica unutarnje revizije i unutarnjih revizora.

***Sukladno navedenom, s obzirom na vremensku distancu, preporučamo rukovodstvu Agencije da u što kraćem roku pripremi i poduzme sve neophodne aktivnosti vezane za uspostavljanje funkcije unutarnje revizije sukladno Zakonu i podzakonskim aktima kojima je regulirano ovo područje.***

<sup>3</sup> Službeni glasnik BiH, broj 27/08 i 32/12

<sup>4</sup> Službeni glasnik BiH, broj 49/12

**Prevenција korupcije:** Naglašavamo kako je borba protiv prijevare i korupcije izuzetno važna u Agenciji zbog same prirode djelatnosti (radi se o izradi i distribuciji osobnih i putnih isprava, vođenju svih vrsta evidencija itd.) kao i značajnih proračunskih sredstava koja se troše za poslovanje, što sve ukazuje na to da borba protiv prijevare i korupcije treba predstavljati jednu od ključnih i permanentnih aktivnosti Agencije.

Mišljenja smo kako dominantno treba preventivnim i proaktivnim djelovanjem sprečavati negativne pojave glede korupcije (upravljanje ljudskim resursima, educiranja, rotiranjem uposlenika i segregacijom dužnosti, tehničkim i informacijskim rješenjima preventivno djelovati i onemogućavati koruptivne radnje, moguće pojave krađa identiteta, uspostaviti funkcionalan i učinkovit videonadzor na svim kritičnim i rizičnim točkama, uspostaviti mehanizam dvostrukih kontrola, analizirati stalnost – dugogodišnju zastupljenost pojedinih dobavljača u Agenciji, permanentnim jačanjem sustava unutarnjih kontrola itd.). Potencijalni počinitelji koruptivnih radnji prepoznaju slabosti i nedostatke sustava unutarnjih kontrola i transparentnosti u sprovođenju aktivnosti institucije, što ih ohrabruje i potiče na aktivnosti koje generiraju korupciju.

Potrebno je na adekvatan način identificirati i dokumentirati konkretne rizike od prijevare i korupcije u svakom od rizičnih područja te sukladno procijenjenim rizicima jačati sustav unutarnjih kontrola i monitoringa. Ističemo kako je nužno usvojene strategije i planove integriteta operacionalizirati i konkretizirati kako bi doneseni dokumenti polučili očekivane rezultate, a ne ostali tek 'mrtvo slovo na papiru'. Smatramo da donesena administrativna akta mogu predstavljati dobar temelj za otklanjanje utvrđenih nedostataka i preventivno djelovanje, međutim, nužno je uložiti dodatne napore, pojačati odgovornost i ustrajati na implementaciji donesenih mjera kako se nepravilnosti ne bi dešavale. Sveobuhvatan i razumljiv program za borbu protiv korupcije treba biti integriran u ukupnu organizacijsku strukturu.

***Preporučamo redovito sačinjavanje detaljnih analiza i evaluacija učinkovitosti i stupnja implementacije usvojenih strateških dokumenata u oblasti borbe protiv korupcije, s ciljem blagovremenog reagiranja na odstupanja i uočene negativne namjere i postupanja. Nadalje, s obzirom na sam proces izdavanja osobnih isprava, gdje sudjeluje više različitih subjekata (od matičnih ureda, policijskih uprava itd.), potrebno je permanentno jačati međusobnu suradnju i komunikaciju svih činilaca koji učestvuju u procesu izdavanja dokumenata u cilju preventivnog djelovanja protiv svih mogućih zlouporaba, a u prvom redu krađe identiteta.***

#### 4. Proračun i izvješćivanje

Zakonom o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2016. godinu<sup>5</sup>, Agenciji su odobrena sredstva u ukupnom iznosu od 34.436.000 KM, a sa prenesenim neutrošenim sredstvima iz 2015. godine, ukupno raspoloživa sredstva su iznosila 41.900.591 KM. Od ukupno odobrenih sredstava na tekuće izdatke se odnosi 30.053.000 KM, a na kapitalne izdatke iznos od 11.847.591 KM. Odobrena sredstva su za 7.985.017 KM manja u odnosu na prethodnu godinu.

Agencija je izvršila prestrukturiranje proračuna u ukupnom iznosu od 300.000 KM, sukladno Procedurama o prestrukturiranju rashoda proračunskih korisnika za 2016. godinu, a na temelju odluka Ministarstva financija i trezora BiH. Za iznos od 300.000 KM uvećana je stavka „Nabava materijala“, a umanjene pozicije „Troškovi zakupa“ za 100.000 KM i „Izdaci za tekuće održavanje“ u iznosu od 200.000 KM.

Ukupno izvršenje proračuna Agencije iznosi 29.713.910 KM, od čega se na tekuće izdatke odnosi 28.690.041 KM ili 95% u odnosu na planirani iznos, a na kapitalne izdatke 1.023.869 KM ili 9% u odnosu na planirani iznos. Izvršenje stavki proračunskih sredstava je uglavnom

<sup>5</sup> Službeni glasnik BiH, broj 101/15

zadovoljavajuće (izvršenje 95%), izuzev pojedinih pozicija, primjerice putnih troškova, gdje je izvršenje 53% ili ugovorene i druge usluge, sa 61% izvršenja, kao i realizacija na poziciji kapitalnih izdataka (izvršenje 9%), gdje se godinama bilježi izuzetno niska razina realizacije.

***Rukovodstvu Agencije preporučamo da analizira razloge određenih slabosti u procesu planiranja s posebnim akcentom na realizaciju višegodišnjih kapitalnih ulaganja. Napominjemo kako je prisutan dugogodišnji problem niske realizacije kapitalnih projekata (postotak izvršenja u 2016. godini bio je 9%, a u 2015. godini 19%).***

Temeljem Pravilnika o finansijskom izvješćivanju institucija BiH, sačinjeno je Godišnje finansijsko izvješće za 2016. godinu i dostavljeno nadležnim institucijama u utvrđenim rokovima. Također, resornom ministarstvu je blagovremeno dostavljeno i Izvješće o radu Agencije za 2016. godinu.

## 5. Izvršenje proračuna

U Godišnjem finansijskom izvješću Agencije za 2016. godinu, iskazani su rashodi u iznosu od 29.713.910 KM, što u odnosu na odobreni proračun u iznosu od 41.900.591 KM predstavlja ostvarenje od 71%.

Značajni rashodi odnose se na: bruto plaće i naknade (3.692.133 KM), naknade uposlenih (548.300 KM), putne troškove (94.114 KM), telefonske i poštanske usluge (103.000 KM), nabava materijala (19.629.588 KM), izdaci za prijevoz i gorivo (79.806 KM), troškovi zakupa (2.355.323 KM), izdaci za tekuće održavanje (1.957.049 KM), ugovorene usluge (72.145 KM) i nabava opreme (511.670 KM).

***Pregled rashoda proračuna prikazan je u Tablici I. u prilogu Izvješća.***

Značajniji izdaci se odnose na nabavu materijala i tekuće održavanje opreme.

### 5.1. Nabava materijala

Izdaci za nabavu materijala tijekom 2016. godine iznose 19.610.257 KM<sup>6</sup>. Finansijski značajni iznosi odnose se na izdatke za putovnice (11.722.900 KM), osobne iskaznice i vozačke dozvole (7.145.354 KM) i registarske tablice (692.226 KM).

**Izdaci za putovnice (11.722.900 KM):** su realizirani na temelju okvirnog sporazuma o nabavi obrazaca putnih isprava, usluga personalizacije i stalnih sredstava od 21.3.2014. godine na razdoblje od tri godine sa definiranim maksimalnim količinama obrazaca putovnica do 1.400.000 komada i maksimalnom finansijskom vrijednošću od 28.000.000 KM. Redovito se zaključuju pojedinačni tromjesečni ugovori. Plaćanje za isporučene obrasce vrši se u roku od 30 dana od dana dostavljanja zbirne otpremnice, garancije za kvalitetu obrazaca putovnica i fakture, a na temelju usuglašenih zapisnika ugovornih strana o broju izrađenih obrazaca za razdoblje od tri mjeseca. Dobavljač je dužan da dostavlja garanciju poslovne banke plativu „na prvi poziv“ na iznos od 5% od ukupne vrijednosti isporučenih obrazaca putovnica po zaključenom ugovoru i rokom važenja od 10 godina i 3 mjeseca od dana zaključenja ugovora. U 2016. godini je ukupno isporučeno 586.145 komada obrazaca putovnica.

<sup>6</sup> U Tablici I. na sintetičkom kontu iskazan je iznos od 19.629.588 KM, razlika od 19.331 KM odnosi se na analitički konto autogume koji je obuhvaćen u točki „Izdaci za uporabu vozila“

**Izdaci za osobne iskaznice i vozačke dozvole (7.145.354 KM):** su realizirani na temelju ugovora o isporuci i uspostavi sustava za djelomičnu personalizaciju kartica, isporuku opreme za personalizaciju kartica i nadogradnju postojeće opreme za personalizaciju kartica, kao i isporuka kartica i kompletan sustav za personalizaciju elektronskih osobnih iskaznica i održavanje sustava od 17.7.2012. godine na razdoblje od 10. godina. Prema zaključenom ugovoru, Agencija se obvezala da će izabranom ponuđaču platiti ugovorenu cijenu za količinu od 5 milijuna komada osobnih iskaznica i 2 milijuna komada vozačkih dozvola u tijeku ugovornog razdoblja, sa definiranim minimalnim količinama dokumenata po godinama. Sporazumom o tumačenju članka 3. stavak 3) točka a) predmetnog ugovora od 6.12.2013. godine je dogovoreno da se dinamika isporuke regulira prema stvarno utrošenim količinama na godišnjoj razini, a plaćanje vrši sukladno stvarno nastalim obvezama za tekuću godinu, a ne minimalnim količinama na godišnjoj razini.

Ukupna vrijednost izdanih osobnih iskaznica i vozačkih dozvola u 2016. godini je iznosila 7.145.353,80 KM (138% planirane ugovorene vrijednosti za 2016.), odnosno nabavljeno je 332.808 komada osobnih iskaznica (133% planiranih ugovorenih količina za 2016.) i 195.553 komada vozačkih dozvola (195% planiranih ugovorenih količina za 2016.). Za svaku ispostavljenu fakturu prilaže se specifikacija za opremu za personalizaciju koja ulazi u ugovorenu cijenu kartica u iznosu od 4,39%. Ugovorom je definirano da oprema za personalizaciju koja se koristi od strane kupca prelazi u vlasništvo Agencije nakon isplate 75% vrijednosti iste. Za razdoblje 2013. – 2016. godina plaćeno je ukupno 1.986.783 KM ili 43,91% u odnosu na ugovorenu vrijednost opreme od 4.525.026 KM.

**Izdaci za registarske tablice (692.226 KM):** se najvećim dijelom odnose na nabavu nepersonaliziranih registarskih tablica (471.281 KM), nabavu potvrda o registraciji vozila (110.000 KM), nabavu unutrašnjih i vanjskih stikera (53.802 KM) i nabavu samouništavajućih naljepnica (55.598 KM).

## 5.2. Izdaci za tekuće održavanje opreme

Izdaci za tekuće održavanje opreme iznose 1.928.211 KM, a najvećim dijelom odnose se na izdatke za usluge popravka i održavanje opreme (1.907.515 KM) i materijal za popravak i održavanje opreme (20.696 KM).

**Usluge popravke i održavanje opreme:** Izdaci se odnose na uspostavljanje i održavanje cjelokupnog sigurnosnog sustava Agencije, a značajni troškovi na ovoj poziciji vezani su za održavanje SDH sustava (500.000 KM), usluge održavanja Oracle licenci (619.983 KM), održavanje hardvera opreme sa pripadajućim softverom za petu godinu (334.624 KM), održavanje i administraciju servera na kome se nalaze registri Agencije (116.064 KM) i usluge održavanja aplikacije putne isprave i sprint (85.819 KM). Pružene usluge se fakturiraju na temelju zaključenih okvirnih sporazuma i ugovora sa izabranim dobavljačima. Na navedenoj kontnoj poziciji su, pored faktura koje se odnose na uslugu održavanja opreme, evidentirane i pojedine fakture koje se odnose na održavanje softvera (produženje licenci) kao i rezervni dijelovi za održavanje opreme i *iste je potrebno evidentirati na analitička konta koja više odgovaraju vrsti i prirodi troška.*

**Postupcima revizije uočili smo propuste i nedostatke na sljedećim pozicijama rashoda:**

## 5.3. Izdaci za uporabu vozila

Ukupni izdaci za uporabu službenih vozila iznose 122.641 KM. Značajniji troškovi odnose se na izdatke za gorivo (64.106 KM), nabavu autoguma (19.331 KM), izdatke za popravak i održavanje vozila (12.832 KM), izdatke za registraciju i osiguranje vozila (20.190 KM). Agencija s 31.12.2016. godine raspolaže sa 21 vozilom. Pravilnikom o uvjetima nabave i



načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH<sup>7</sup> i Pravilnikom o službenim specijaliziranim vozilima, Agenciji su odobrena tri službena i 23 specijalizirana vozila. Analizom putnih naloga za vozila, primijetili smo da se u pojedinim slučajevima ne upisuju svi traženi podaci, kao što su: ukupno prijeđeni put u kilometrima, vrijeme polaska i povratka, potpis vozača, stanje kilometraže prigodom sipanja goriva i sl. Putem DMS sustava vodi se određena elektronska evidencija vezano za troškove servisa, prijeđene kilometraže i potrošnju goriva za svako pojedinačno vozilo. Smatramo korisnim da se postojeća elektronska baza podataka o korištenju službenih vozila unaprijedi podacima o registraciji i osiguranju vozila, uspostavi kronološka preglednost, unese zbirni iznos ukupnih troškova servisiranja vozila i uspostavi kontrola nad unosom podataka iz putnih naloga za vozila, s obzirom na to da smo uočili određena neslaganja (npr. stanje početne kilometraže za dnevnu relaciju, količina natočenog goriva, datum vožnje i sl.). Nadalje, utvrdili smo kako se ne sačinjavaju polugodišnja i godišnja izvješća o korištenju službenih vozila za potrebe ravnatelja Agencije.

***Potrebno je unaprijediti unutarnje kontrole uporabe vozila, a koje će osigurati cjelovito i dosljedno vođenje evidencija o uporabi vozila (putni nalozi), koje predstavljaju temelj za praćenje i kontrolu troškova te potvrdu namjenskog korištenja vozila.***

Agencija je u tijeku 2016. godine prodala tri vozila. Prigodom provođenja treće i četvrte licitacije, Agencija je vršila umanjenje početne vrijednosti prethodnog nadmetanja za 15% dok se u Instrukciji Ministarstva financija i trezora BiH o načinu i pravilima provođenja javnog nadmetanja/licitacije za prodaju motornih vozila proračunskih korisnika – institucija BiH od 31.10.2016. godine navodi da umanjenje može biti maksimalno do 10%, ukoliko se na poziv za prodaju određenog vozila ne prijavi nijedan zainteresirani ponuđač.

***Smatramo da je prigodom prodaje službenih vozila potrebno dosljedno primjenjivati Instrukciju Ministarstva financija i trezora BiH o načinu i pravilima provedbe javnog nadmetanja/licitacije za prodaju motornih vozila.***

#### 5.4. Zakup imovine i opreme

Izdaci za unajmljivanje imovine i opreme evidentirani su u iznosu od 2.355.323 KM, što iznosi 95% u odnosu na planirani iznos od 2.470.000 KM. Najznačajniji izdaci odnose se na unajmljivanje tornjeva, releja i antenskih stupova (1.536.700 KM), unajmljivanje prostora ili zgrada (685.644 KM), unajmljivanje vodova i digitalne opreme (104.081 KM) te unajmljivanje skladišnog prostora (27.716 KM).

**Unajmljivanje prostora ili zgrada (685.644 KM):** Revizijom smo utvrdili da Agencija ima potpisane ugovore za zakup prostora i zgrada, koji su još uvijek aktuelni, da se fakturiranje vrši sukladno ugovorenim cijenama zakupa. Na temelju podataka o mjesečnom iznosu zakupa može se konstatirati kako Agencija izdvaja značajna sredstva za zakup prostora (cca 57.000 KM mjesečno bez PDV-a).

---

<sup>7</sup> Službeni glasnik BiH“ broj: 26/14

Tablica 1. Pregled ugovora o zakupu

Red.br.	Zakupodavac	Predmet zakupa	Površina u m <sup>2</sup>	Cijena mjesečnog zakupa u KM	Ugovor važi do:
1	Mikan Jović Bijeljina	Poslovni prostor	193	2.605,50	31.05.2017. god.
2	Red Brick Gradnja Banja Luka	Poslovni prostor	642	20.760,00	31.07.2017. god
3	Red Brick gradnja Banja Luka	Arhivski prostor	100		
4	Ale Beganović Bihać	Poslovni prostor	144	1.872,00	28.02.2018. god.
5	Medicinska elektronika B.L.	Poslovni prostor	85,42	2.498,54	Neodređeno vrij.
6	Medicinska elektronika B.L.	Poslovni prostor	60,59	1.417,81	31.12.2017. god.
7	Addiko Bank Banja Luka	Poslovni prostor	82,68	2.805,33	31.12.2017. god.
8	Hypo Alpe Adria Bank B.L.	Poslovni prostor	1.024	25.159,68	31.12.2017. god.
<b>UKUPNO :</b>		<b>Poslovni prostor</b>	<b>2.231,69</b>	<b>57.118,86</b>	

Napomena: U navedene cijene nisu uključeni režijski troškovi (voda, struja i dr.) kao ni obračunati PDV.

Iz priložene tablice jasno se vidi kako Agencija izdvaja ogromna sredstva za zakup prostora. To ukazuje kako je potrebno što žurnije pristupiti izgradnji vlastitog prostora, za što već godinama postoji projekt i odobrenje. Realizacija, pak, ove aktivnosti je izuzetno neefikasna i spora. U konačnici sve ovo ima za posljedicu neučinkovito trošenje javnih sredstava (projekt odobren, osigurana sredstva, a realizacija izuzetno spora). Pored činjenice kako se izdvajaju značajna sredstva za zakup prostora, ističemo i činjenicu da zakupljeni prostori ne zadovoljavaju sve potrebne standarde za izdavanje osobnih i putnih isprava kao i da ne pružaju odgovarajuće uvjete za rad (opširnije o ovoj problematici u poglavlju 5.5. Izvješća). Nadalje, **preporučamo Agenciji preispitivanje svih ugovora o zakupu i razmatranje mogućnosti smanjenja ugovorene cijene te analizirati ponudu na tržištu i u tom smislu maksimalno iskoristiti povoljne tržišne okolnosti i poziciju države kao poželjnog zakupca.**

**Unajmljivanje tornjeva, releja i antenskih stupova (1.536.700 KM):** Uvidom u predočenu dokumentaciju (potpisane Ugovore o zakupu i pripadajuće anekse, kao i pojedine fakture koje ispostavlja dobavljač), utvrdili smo da Agencija ima zaključene Ugovore o zakupu, da pojedini ugovori imaju po nekoliko aneksa, da su pojedini ugovori tijekom 2016. godine prestali da budu na snazi (istekli), ali da se i dalje koriste usluge zakupa, te da dobavljač vrši fakturiranje.

**Pregledom faktura koje ispostavlja dobavljač, veoma je teško utvrditi na koji ugovor se koja faktura odnosi, te je na taj način povećan rizik da Agencija ima veće troškove nego što je ugovorom definirala.**

Na pojedinim fakturama dobavljača naveden je opis „**usluge zakupa ili zakupnina ili usluge po ugovoru**“, što, uslijed mnogobrojnih potpisanih aneksa uz ugovore o zakupnini, nije dostatno i dodatno stvara probleme kod praćenja realizacije i vrijednosti mjesečnih zakupnina.

**Unajmljivanje vodova i digitalne opreme (104.081 KM):** Agencija ima potpisana četiri ugovora o unajmljivanju opreme i digitalnih vodova. U razgovoru sa tehničkim osobljem, utvrdili smo način na koji tehnička služba obavještava financijsku službu („putem tabela o uključenjima i isključenjima u sustav“) o količini unajmljenih vodova i digitalne opreme, što financijska služba koristi prigodom kontrole faktura dobavljača. Revizijom smo utvrdili da, ukoliko Agencija smanji ili poveća broj priključaka, odredbe Ugovora ostaju iste, **što bi po našem mišljenju trebalo preispitati i regulirati takve promjene.**

Također smo utvrdili da je Ugovor o korištenju Total Data servisa m:tel mreže potpisan 4.2.2011. godine i od tada nije ponovno obnavljan. Mada, u Ugovoru stoji klauzula da se po isteku roka važenja od 12 mjeseci, na koliko je potpisan, i ukoliko nijedna strana ne izvrši raskid ugovora, Ugovor automatski produžava na razdoblje od tri mjeseca i tako do raskida Ugovora.

Nadalje, uočili smo kako Ugovor sa JP Hrvatske telekomunikacije d.d. Mostar glasi na ukupnu mjesečnu zakupninu od 14.060 KM. Uvidom u ispostavljene fakture dobavljača JP Hrvatske telekomunikacije Mostar utvrdili smo da iste glase na različite iznose: faktura za srpanj 2016. godine iznosi 2.858 KM, faktura za kolovoz 2016. godine iznosi 2.808 KM, faktura za rujan 2016. godine iznosi 2.363 KM i faktura za prosinac 2016. godine iznosi 2.387 KM.

***Iz navedenog, može se primijetiti da postojeći Ugovor sa definiranom mjesečnom zakupninom nije validan, te da je potrebno isti revidirati i ponovno potpisati.***

Unutarnja revizija je izvršila reviziju troškova zakupa i o tome sačinila Izvješće o provedenoj reviziji, sa određenim brojem preporuka koje je Agencija počela provoditi (potpisan je ugovor o zakupu infrastrukture sa Radio Televizijom Republike Srpske, gdje su obuhvaćeni svi prethodni ugovori i aneksi i gdje je ovim Ugovorom obuhvaćena cjelovita infrastruktura koja je pod zakupom).

***Preporučamo rukovodstvu Agencije da poduzme proaktivnu ulogu u rješavanju i praćenju ugovora o zakupu uključujući i aktivnosti na mogućem smanjenju troškova zakupa. Nadalje, sugeriramo Agenciji da ponovno izvrši potpisivanje/zaključivanje ugovora sa svojim dobavljačima, da jednim ugovorom obuhvati sve dosadašnje anekse. Na taj način bi bilo olakšano praćenje realizacije ugovorenih usluga i bio smanjen rizik od nastanka grešaka.***

## 5.5. Kapitalni izdaci

### • Neposredna potrošnja

Raspoloživa sredstva za kapitalne izdatke koja se odnose na neposrednu potrošnju od 1.539.000 KM (od navedenog iznosa, 10.000 KM predstavlja planirana sredstva od prodaje vozila) realizirana su za nabavu opreme u iznosu od 511.670 KM (33%). Značajniji izdaci su evidentirani na temelju ugovora potpisanih krajem 2016. godine za koja su vršena razgraničenja i najznačajniji se odnose na nabavu opreme za prijenos podataka i glasa (267.340 KM), nabavu ugrađene opreme (150.028 KM) i kompjutorske opreme (38.032 KM).

### • Višegodišnji kapitalni projekti

Ukupna raspoloživa sredstva za realizaciju višegodišnjih projekata su iznosila 10.308.591 KM, a u tijeku godine je realiziran iznos od 512.199 KM ili 5%. Sredstva za višegodišnje projekte se odnose na Projekat izgradnje zgrade, proširenje SDH sustava prijenosa i realizaciju Zakona o radnom vremenu, čija je struktura odobrenih i realiziranih izdataka prikazana u sljedećoj tablici:

Naziv višegodišnjeg projekta	Odobreno proračunom	Preneseno iz 2015. godine	Ukupno raspoloživo	Realizirano
SDH sustav prijenosa		2.273.719	2.273.719	512.199
Izgradnja zgrade za smještaj Agencije	2.871.000	5.099.185	7.970.185	
Provedba Zakona o radnom vremenu		64.687	64.687	
<b>Ukupno</b>	<b>2.871.000</b>	<b>7.437.591</b>	<b>10.308.591</b>	<b>512.199</b>

**Projekt "Izgradnja zgrade sjedišta Agencije u Banjoj Luci":** U Zakonu o proračunu za 2016. godinu su odobrena sredstva za realizaciju Projekta izgradnje zgrade u iznosu od

2.871.000 KM. Osim sredstava odobrenih u 2016. godini, prenesena su i sredstva u iznosu od 5.099.185 KM iz namjenski akumuliranog prihoda ostvarenog u prethodnim godinama, koji nije utrošen za programirane namjene do kraja 2015. godine. Ukupan iznos u 2016. godini za realizaciju Projekta izgradnje zgrade je iznosio 7.970.185 KM. Realizacije na spomenutoj poziciji nije bilo jer nije završen izbor dobavljača za izgradnju zgrade. Nemamo namjeru detaljnije opisivati/elaborirati dosadašnje aktivnosti glede realizacije projekata, s obzirom na to da su bila predmetom revizija prethodnih godina. Umjesto toga ćemo dati pregled aktivnosti koje su se dešavale ili imale refleksiju na 2016. godinu, što je i predmet ovog Izvješća.

Postupak izbora dobavljača za izgradnju zgrade pokrenut je u 2015. godini, a u Izvješću o reviziji za 2015. godinu konstatirano je da je procedura izbora dobavljača za izgradnju zgrade obustavljena/prekinuta zaključkom ravnatelja, do donošenja Odluke o izmjeni i dopuni Odluke o odobrenju „Projekta izgradnje objekta Agencije sa parternim uređenjem lokacije“, koji će se uvrstiti u program višegodišnjih kapitalnih ulaganja za razdoblje 2011. – 2014. godina. Po žalbi ponuđača na obustavu postupka, Ured za razmatranje žalbi je u ožujku 2016. godine donio rješenje o usvajanju žalbe. Povjerenstvo za izbor dobavljača je nastavilo rad na evaluaciji ponuda tek u lipnju 2016. godine, nakon čega je izvršeno ocjenjivanje ponuda i donesena odluka o izboru ponuđača (25.7.2016. godine). Na odluku o izboru uložene su dvije žalbe učesnika u postupku, koje su usvojene rješenjem Ureda za razmatranje žalbi (27.10.2016. godine), a kojim su poništeni akti ugovornog organa i tenderska dokumentacija. U razdoblju nakon poništenja postupka formirana je radna grupa za izradu tenderske dokumentacije koja je, prema dokumentima koji su nam prezentirani, u veljači 2017. godine okončala aktivnosti na izradi nove tenderske dokumentacije. Do okončanja revizije (7.4.2017. godine) nije objavljen novi postupak javne nabave.

S obzirom na to kako odobreni višegodišnji kapitalni Projekt za razdoblje 2011. – 2014. godina nije realiziran, Agencija je u 2015. godini Vijeću ministara BiH uputila na usvajanje Prijedlog odluke o izmjeni i dopuni Odluke o odobrenju „Projekta izgradnje objekta Agencije za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka i organizacijske jedinice u Banjoj Luci sa parternim uređenjem lokacije“, kojom bi se ovaj Projekt ponovno uvrstio u program višegodišnjih kapitalnih ulaganja za razdoblje 2016. – 2018. godina. Prvobitni prijedlog je upućen 26.2.2015. godine (sa pribavljenim mišljenjima nadležnih organa), a zatim je 6.7.2015. godine upućen novi prijedlog usuglašen sa novim mišljenjem Ministarstva financija i trezora BiH.<sup>8</sup> Novim prijedlogom je utvrđena nova dinamika i sredstva za realizaciju projekta u ukupnom **iznosu od 22.530.000 KM**, koji se odnosi na:

- izradu idejnog rješenja, izradu geomehaničkog elaborata, izradu i reviziju glavnog izvođačkog projekta, pribavljanje suglasnosti nadležnih komunalnih institucija, pribavljanje odobrenja za građenje u iznosu od 1.400.815 KM,
- izgradnju objekta u razdoblju 2015. – 2018. godina u iznosu od 16.760.000 KM,
- tehnički prijem u iznosu od 30.000 KM,
- opremanje uredskim namještajem i IT opremom u iznosu od 4.339.185 KM.

Od planiranog iznosa sredstava za realizaciju Projekta ukupno je realiziran iznos od 1.400.815 KM. Za daljnju realizaciju Projekta su planirana sredstva u iznosu od 21.129.185 KM. *Do obavljanja završne revizije za 2016. godinu u Agenciji nisu imali informaciju o tome je li navedena informacija razmatrana na sjednici Vijeća ministara BiH, niti imaju povratnu informaciju ili zahtjeve po pitanju eventualnih korekcija ili dopuna.*

Kao što se može zaključiti iz navedenog, problemi vezani za izgradnju zgrade traju već duži niz godina (inicijalne aktivnosti pokrenute 2009. godine, a ni u 2017. godini nije izvjesno da će radovi započeti), a sama realizacija projekta izgradnje ide dosta sporo i neučinkovito ili bolje reći nikako. S obzirom na to da se problemi nisu rješavali pravovremeno oni su se samo multiplicirali i usložnjavali. Činjenica je da su odrađene neke administrativne aktivnosti poput projekta, građevinske dozvole, određenih suglasnosti, ali iste samo generiraju različite dodatne

<sup>8</sup> Izvješće o reviziji Agencije za 2015. godinu



komentare, viđenja i probleme. Tijekom revizije, analizirajući razloge zašto spomenuti projekt ne ide planiranom dinamikom, u razgovoru sa odgovornim predstavnicima Agencije došli smo do zaključka kako se radi **o različitom tumačenju vlasništva nad zemljištem i njegove uknjižbe, planirane i projektirane veličine zgrade, donošenja odgovarajućih odluka Vijeća ministara BiH, slabostima i nedostacima u procedurama javnih nabava itd.** Sve skupa govori kako i dalje postoje velike nejasnoće, dvojbe, čak i tvrdnje da ovo pitanje treba rješavati na političkoj razini. To ukazuje kako još uvijek nema konačnog rješenja i opredjeljenja za konačni početak izgradnje objekta. Nadalje, napominjemo kako je građevinska dozvola, za koju je plaćen iznos od 1.231.786 KM, pribavljena u listopadu 2014. godine, a ista **istječe u listopadu 2017. godine.** Nemamo namjeru ulaziti u tumačenje različitih stavova, pravdanja i viđenja problema, nego **ukazati na koncept odgovornosti i višegodišnju sporost i neučinkovitost projekta.** Tijekom revizije smo stekli uvjerenje kako je problem složen i ovisi o više čimbenika koji su uključeni u ovaj projekt (Agencija, resorno ministarstvo, Vijeće ministara BiH, Pravobraniteljstvo BiH, itd.), te je potrebno zajedničko djelovanje svih aktera u cilju donošenja konačne odluke i početka gradnje. Svi sudionici su suglasni da je navedeni objekt potrebno izgraditi, sredstva su dobrim dijelom osigurana, a ostaje pitanje i dilema dogovora i suglasnosti kako i na koji način početi s gradnjom. Stječe se dojam kako se, među akterima, samo prebacuje odgovornost za donošenje konačnih odluka i smjernica za početak izgradnje. Sve to skupa vodi ka daljnjoj neučinkovitosti realizacije projekta, koja se reflektira u mnogim segmentima funkcioniranja Agencije i njenog daljnjeg razvoja, te u pogledu određenih sigurnosnih aspekata.

***Preporučamo Agenciji da poduzme sve potrebne aktivnosti koje su u njenoj nadležnosti kako bi osigurala uvjete za daljnju realizaciju višegodišnjeg projekta u okviru kog su, da podsjetimo, već nastali određeni troškovi. Nadalje, sugeriramo Agenciji analiziranje svih dosadašnjih činjenica glede provedenih aktivnosti kada je u pitanju Projekt izgradnje zgrade sjedišta Agencije, te da krajnje ozbiljno i odgovorno pristupi provođenju daljnjih postupaka u realizaciji projekta. Sukladno procjeni, ponovno delegirati višim razinama vlasti (resornom ministarstvu i Vijeću ministara BiH) pitanje izgradnje sjedišta Agencije radi informiranja, traženja i, u konačnici, dobivanja konkretnih smjernica za daljnje postupanje.***

**Projekt "SDH sustav prijenosa":** Realizirani izdaci u iznosu od 512.199 KM se odnose na održavanje opreme po ugovorima o nabavi opreme koji su zaključeni u razdoblju 2012. – 2014. godina (276.145 KM), nabavu licenci (39.284 KM) i nabavu mrežne opreme (196.770 KM). Ugovorima o nabavama opreme je predviđeno održavanje opreme u iznosu od 15% od vrijednosti nabavljene opreme nakon isteka garantnog razdoblja, a isto se plaća u tri godišnje tranše. U 2016. godini plaćena je zadnja tranša po ugovoru iz 2012. godine, druga tranša po ugovoru iz 2013. godine i prva tranša po ugovoru iz 2014. godine. U tijeku godine je izvršena nabava opreme za proširenje SDH sustava prijenosa, zaključen ugovor 28.11.2016. godine. Neurošena sredstva projekta u iznosu od 1.761.520 KM prenesena su u 2017. godinu, a nakon isporuke opreme izvršit će se evidentiranje u okviru projekta.

**Projekt "Financiranje provedbe obveza iz Zakona o radnom vremenu, obveznim odmorima mobilnih radnika i uređajima za evidenciju u cestovnom prometu – projekt tahografi":** Iznos od 64.687 KM se odnosi na prenesena sredstva iz ranijeg razdoblja po osnovu kojih u tijeku godine nije bilo realizacije.

***Status sredstava je uvjetovan sačinjavanjem sveobuhvatne informacije o realizaciji projekta te preporučamo Agenciji da sačini potrebnu informaciju i istu dostavi nadležnim institucijama na daljnje postupanje.***

## 6. Bilanca stanja

Ukupna aktiva Agencije iskazana je u iznosu od 11.042.490 KM, a sastoji od novčanih sredstava (19.130 KM), kratkoročnih potraživanja (68.623 KM) i neotpisane vrijednost stalnih sredstava (10.954.737 KM). Potraživanja se odnose na refundaciju naknada za bolovanje i potraživanja na temelju naknada za stalni pristup podacima iz evidencija Agencije pravnim osobama. Financijski značajnije stavke stalnih sredstava su kompjutorska oprema i motorna vozila.

Pasiva Agencije ukupno iznosi 15.858.589 KM, a čine je kratkoročne tekuće obveze (2.745.441 KM), od kojih se 2.702.319 KM odnosi na obveze prema dobavljačima, obveze prema djelatnicima (332.363 KM) te izvori sredstava (10.954.737 KM). Obveze prema djelatnicima se odnose na obveze za bruto plaću za prosinac 2016. godine, koje su izmirene početkom 2017. godine.

**Kratkoročna razgraničenja:** Razgraničeni rashodi za nabavu roba i usluga u iznosu od 442.055 KM odnose se na rashode vezane za ugovore koji su potpisani do 31.12.2016. godine nakon provedenih procedura javnih nabava. Konstatirali smo kašnjenje prigodom isporuke pojedine vrste opreme u 2017. godini u odnosu na ugovorene rokove, s napomenom da je u ugovorima navedena zaštitna odredba naplate penala koja se ne koristi.

**Popis imovine:** Agencija je izvršila popis stalnih sredstava, potraživanja i obveza na 31.12.2016. godine. U zapisnicima pojedinačnih popisnih povjerenstava za stalna sredstva konstatirano je da nema viškova niti manjkova stalnih sredstava, te su dane preporuke za rashodovanje tehnički neupotrebljive opreme. U izvješćima povjerenstava za popis mrežne opreme nije navedeno na koji način je vršen popis, a sva oprema evidentirana na popisnim listama je popisana i nisu utvrđeni manjkovi opreme. Prema informacijama, nisu uspostavljene evidencije koje bi omogućile jednostavnije sravnjenje evidentiranog stanja po lokacijama sa stvarnim stanjem koje se vodi u modulu stalnih sredstava. Za popis mrežne opreme prezentirani su nam zapisnici koji su sačinjeni prilikom predzimskog obilaska, kada se vrši uviđaj na licu mjesta i sačinjavaju zapisnici o opremi koja se nalazi na određenoj lokaciji telekomunikacijskog čvorišta.

U dokumentima o izvršenom popisu, utvrdili smo određene nedostatke koji nisu značajnije utjecali na točnost iskazanih stanja u poslovnim knjigama Agencije, ali smatramo da se kontrolni postupci mogu unaprijediti u dijelu koji se odnosi na sljedeće:

- U Elaboratu o izvršenom popisu su u rekapitulaciji stalnih sredstava po kontima iskazana sredstva van uporabe koja su predložena u zapisnicima pojedinačnih povjerenstava. *Rekapitulaciju stalnih sredstava je potrebno sačiniti na temelju podataka iz izvješća pojedinačnih povjerenstava, a tek nakon usvajanja Elaborata izvršiti odgovarajuća knjiženja;*
- Povjerenstva su izvršila popis autoguma u regionalnim centrima i u glavnom magazinu Agencije, ali u Elaboratu o popisu nije konstatirano odgovara li popisano stanje knjigovodstvenom. U tijeku revizije je sačinjena rekapitulacija knjigovodstvenog stanja autoguma u uporabi, koje odgovara popisanom stanju. *S obzirom na to da se autogume vode u Glavnoj knjizi u okviru zaliha koje su obuhvaćene godišnjim popisom, bilo bi opravdano osigurati pomoćnu evidenciju na temelju koje bi se moglo usporediti stvarno stanje po popisu sa stanjem u pomoćnim knjigovodstvenim evidencijama;*
- Izvršen je fizički popis zaliha identifikacijskih isprava<sup>9</sup> kojim je konstatirano stanje zaliha u skladištu, podaci o stvarnom stanju su iskazani i u Elaboratu, ali bez vrijednosti i

<sup>9</sup> Odnose se na stare obrasce osobnih iskaznica i vozačkih dozvola, osobne iskaznice za strance, diplomatske i službene putne isprave, registarske tablice, folije, obrasci potvrda o vlasništvu i registraciji i sl.)

konstatacije Središnjeg popisnog povjerenstva slaže li se popisano stanje sa pomoćnim knjigovodstvenim evidencijama i Glavnom knjigom;

- Prilikom popisa potraživanja i obveza, za pojedina konta je konstatirano koliko iznose, a da pritom nije konstatirano od čega se ta stanja sastoje (primjerice, potraživanja za refundaciju naknada za bolovanja, ostala potraživanja, ostale kratkoročne obveze). *Za kvalitetno obavljanje popisa potraživanja i obveza (dakle, stavki koje povjerenstvo ne može fizički popisati) potrebno je da stručna služba osigura podatke iz čega se sastoje iskazana stanja. To istovremeno predstavlja još jedan vid kontrole za točnost iskazanih knjigovodstvenih stanja.*

Također smo uočili da je na popisnoj listi u glavnom magazinu prikazan značajan broj sredstava koji su u Glavnoj knjizi evidentirani kao stalna sredstva u uporabi. Prema informacijama koje smo dobili od uposlenih, u skladištu se nalazi nova, neinstalirana oprema, ali i oprema koja više nema uporabnu vrijednost ni kao eventualna zamjena u slučaju kvara instalirane opreme.

***Prilikom popisa (redovitog ili organiziranjem vanrednog popisa) potrebno je utvrditi koja oprema iz magazina više nema nikakvu uporabnu vrijednost, te utvrditi daljnje postupanje sa takvom opremom.***

***Bilanca stanja prikazana je u Tablici II. u prilogu Izvješća.***

## 7. Javne nabave

Agencija je donijela Plan nabava koji je u tijeku godine izmijenjen i dopunjen nabavama čija realizacija je planirana iz prenesenih neutrošenih sredstava. Za određeni broj postupaka obuhvaćenih Planom nabava (i izmjenama i dopunama) nisu pokrenute procedure nabava za pomorske knjižice (40.000 KM), brodarske knjižice (20.000 KM), izgradnju optičke strukture (200.000 KM), infrastrukturu za digitalno potpisivanje (500.000 KM), mašinu za uništavanje tablica (45.000 KM). Prema informacijama, predlagači nabava (organizacijski dijelovi Agencije) su odustali od nabava jer nisu doneseni ili usuglašeni propisi kojim se reguliraju pojedina područja za koja je planirana nabava: nije usuglašen propis koji regulira područje nadležnosti za pomorske i brodarske knjižice; nema dozvole Elektroprijenosa BiH za korištenjem njihovih optičkih resursa; nisu doneseni podzakonski akti kojim se regulira područje digitalnog potpisivanja; nije izmijenjen Pravilnik o registraciji vozila kojim bi se utvrdila nadležnost centraliziranog uništavanja tablica.

*Na temelju izvršene revizije, utvrđene su određene slabosti i nedostaci u postupcima javnih nabava, od kojih ističemo slijedeće:*

Na temelju podataka o realiziranim postupcima nabava, može se konstatirati da u tijeku 2016. godine nisu realizirani postupci značajnijih planiranih vrijednosti. Radi se o postupcima za nabavu: putnih isprava (planiran u iznosu od 26.000.000 KM na trogodišnjoj razini), izgradnju zgrade (16.300.000 KM), kalupa za registarske tablice (11.000 KM), usluge održavanja opreme za personalizaciju tablica (30.000 KM), uredski materijal (50.000 KM), održavanje e-putovnica (80.000 KM), održavanje printera i laminatora (20.000 KM), održavanje opreme za kontrolu kvalitete dokumenata (45.000 KM), nabava kanalne klime (15.000 KM), alternativnih izvora napajanja (50.000 KM), te nabava motornih vozila (90.000 KM). Većina ovih postupaka je poništena nekoliko puta, na temelju rješenja Ureda za razmatranje žalbi ili zbog nedostatnog broja ponuda.

*Osim činjenice da se radi o značajnim sredstvima koja su planirana, a nisu utrošena, neefikasno provođenje procedura javnih nabava može imati i druge, vrlo značajne posljedice*

*u pogledu funkcioniranja Agencije i njenog daljnjeg razvoja, te u pogledu obavljanja poslova iz nadležnosti Agencije, čije posljedice mogu osjetiti i građani BiH.*

Dva, po vrijednostima najznačajnija, postupka poništena su rješenjima Ureda za razmatranje žalbi kojima su poništeni akti Agencije u postupku izbora dobavljača i tenderska dokumentacija. Osim činjenica prezentiranih u rješenju o poništenju postupaka kojima su usvojeni žalbeni navodi u postupku, stekli smo utisak da se nisu pravovremeno osigurale pretpostavke za pokretanje postupka (nabava putnih isprava) te da u nekim situacijama nije bilo ni jedinstvenog stava menadžmenta, radnih grupa i stručnih službi u pogledu radnji koje treba poduzeti u cilju efikasnijeg provođenja postupaka nabave.

***Iz tih razloga, preporučamo Agenciji da pravovremeno poduzme aktivnosti na pripremi tenderske dokumentacije (posebno tehničkih karakteristika predmeta nabave, ali i ostalih uvjeta koje ponuđači trebaju ispuniti), te ostalih preduvjeta za provedbu postupaka nabave (primjerice, odgovarajuće odluke nadležnih institucija).***

Kao što smo konstatirali, formalno-pravne aspekte provedenih procedura razmatrao je Ured za razmatranje žalbi u postupcima koje je vodio i o čemu je dao svoj stav u rješenjima o poništenju postupaka. Iz tih razloga, u nastavku kratko navodimo značajnije činjenice vezane za navedene postupke:

**Nabava zgrade:** Već smo naveli da je postupak izbora dobavljača za izgradnju zgrade pokrenut u 2015. godini, te je po žalbi ponuđača na obustavu postupka, Ured za razmatranje žalbi u ožujku 2016. godine donio rješenje o usvajanju žalbe. Povjerenstvo za izbor dobavljača je nastavilo rad na evaluaciji ponuda tek u lipnju 2016. godine, nakon čega je izvršeno ocjenjivanje ponuda i donesena odluka o izboru ponuđača, na koju su uložene dvije žalbe učesnika u postupku. Rješenjem Ureda za razmatranje žalbi iz listopada 2016. godine poništeni su akti ugovornog organa i tenderska dokumentacija. U razdoblju nakon poništenja postupka formirana je radna grupa za izradu tenderske dokumentacije koja je, prema dokumentima koji su nam prezentirani, u veljači 2017. godine okončala aktivnosti na izradi nove tenderske dokumentacije. *Do okončanja revizije nije objavljen novi postupak javne nabave.*

**Nabava putnih isprava:** Planom javnih nabava je kao rok za početak nabave planiran 15.3.2016. godine. Aktivnosti na utvrđivanju tehničkih specifikacija za tendersku dokumentaciju su vođene u tijeku veljače i ožujka 2016. godine. Postupak je pokrenut u svibnju 2016. godine, tendersku dokumentaciju je preuzelo 15 ponuđača, a do roka za prijem ponuda (12.7.2016. godine) stigle su dvije ponude. Nakon ocjene pristiglih ponuda, sačinjen je zapisnik (23.8.2016. godine) kojim je konstatirano da jedna ponuda zadovoljava kriterije navedene u tenderskoj dokumentaciji i dana preporuka za izbor dobavljača koji je ujedno dostavio i nižu ponudu. Ponuđač koji je diskvalificiran u postupku nabave je putem odvjetničkog ureda podnio žalbu 6.9.2016. godine. Ured za razmatranje žalbi je Rješenjem od 20.10.2016. godine uvažio žalbu ponuđača, poništio odluku o izboru dobavljača i tendersku dokumentaciju.

Drugi postupak za izbor dobavljača je objavljen 8.11.2016. godine na portalu javnih nabava, a tendersku dokumentaciju je preuzelo 16 potencijalnih ponuđača. Prije isteka roka za dostavljanje ponuda jedan ponuđač je uložio žalbu na odredbe tenderske dokumentacije (18.11.2016. godine), i dopunu žalbe (22.11.2016.), zbog čega je donesen zaključak da se postupak obustavlja po žalbi žalioca. Nakon obustave postupka Agencija je problem oko isteka važećeg okvirnog sporazuma pokušavala rješavati u kontaktima sa nadležnim institucijama (Agencija za javne nabave, Ministarstvo civilnih poslova i Vijeće ministara) i urgencije za rješavanje upućene Uredu za razmatranje žalbi. Žalba ponuđača je usvojena Rješenjem Ureda za razmatranje žalbi od 22.12.2016. godine, kojim je poništena tenderska dokumentacija. Protiv rješenja Ureda za razmatranje žalbi Agencija je uputila tužbu Sudu BiH radi poništenja upravnog akta u slučaju nabave putovnica (24.1.2017. godine), ali je ista povučena podneskom Agencije od 6.3.2017. godine.



Problem nabave putnih isprava koje se personaliziraju tek nakon podnošenja zahtjeva građana (ne vrši se nabava pasoških knjižica koje se mogu uskladištiti) je privremeno riješen u 2017. godini zaključivanjem ugovora na razdoblje od godinu dana, putem pregovaračkog postupka sa dobavljačem koji je vršio isporuku na temelju okvirnog sporazuma koji je važio do 21.3.2017. godine. I u ovom postupku je uložena žalba ponuđača koji je sudjelovao u prethodnim postupcima, u kojoj se osporavaju razlozi krajnje žurnosti i navode obrazloženja u svezi sa tim, a Agencija je prije zaključivanja ugovora obaviještena da je žalba povučena. Iz dokumentacije i interne komunikacije koja nam je prezentirana uočili smo da je bilo različitih stavova u pogledu angažiranja vanjskih eksperata te u pogledu vrste postupka koji treba provesti. Također smo informirani da je u razdoblju prije provođenja pregovaračkog postupka izmijenjen *Pravilnik o obliku, sadržaju i minimalnim zaštitnim elementima putovnica, diplomatske i službene putovnice, koji je stupio na snagu u siječnju 2017. godine.*

***S obzirom na probleme koji su bili evidentni kod provedbe procedure izbora dobavljača za pasoške knjižice, te činjenicu da ugovor sa postojećim dobavljačem ističe u ožujku 2018. godine, preporučamo Agenciji da pravovremeno i krajnje ozbiljno pokrene aktivnosti na provedbi nabave izbora dobavljača, kako bi se osigurala nesmetana isporuka nakon isteka spomenutog ugovora. Nadalje, potrebno je predvidjeti moguće rizike u provedbi postupaka javnih nabava i odrediti način na koji će se njima najbolje upravljati.***

*U ostalim procedurama javnih nabava smo uočili sljedeće:*

**Nabava stikera:** Nakon donošenja odluke o izboru dobavljača, obavještenja ponuđača o rezultatima postupka i pribavljanja mišljenja Pravobraniteljstva sa dobavljačem, zaključen je okvirni sporazum. Uvidom u navedene dokumente utvrdili smo da postoji znatno vremensko razdoblje između mišljenja Pravobraniteljstva (u Agenciji zaprimljeno 10.06.2016. godine) i datuma zaključivanja okvirnog sporazuma (u Agenciji potpisan 11.07.2016. godine, a kod dobavljača 25.07.2016. godine). S obzirom na to da je nakon zaključivanja okvirnog sporazuma, koji je dobavljač potpisao 25.07.2016. godine, Ugovor o nabavi zaključen tek u listopadu 2016. godine, *mišljenja smo da je ove aktivnosti trebalo realizirati brže i u kraćem vremenskom razdoblju.*

**Nabava mrežne opreme:** U predmetnoj nabavi u postupku diskvalifikacije ponuđača čije su ponude odbijene, Agencija se našla u nedoumici te je traženo tumačenje Agencije za javne nabave BiH, iz razloga što postavljeni uvjeti u tenderskoj dokumentaciji nisu bili detaljni i decidni.

*Uviete u tenderskoj dokumentaciji potrebno je postavljati na način da se izbjegnu nedoumice, kako od strane ponuđača tako i Agencije.*

**Nabava Oracle licenci:** Procedura nabave spomenutih licenci provedena je i u 2015. godini, ali nije zaključen ugovor iz razloga što jedini ponuđač čija je ponuda bila kvalificirana i prihvatljiva nije dostavio garanciju za uredno izvršenje ugovora u predviđenom roku. U 2016. godini tenderska dokumentacija predmetne nabave nije zahtijevala garanciju za ozbiljnost ponude. Također, ukupan broj licenci koje Agencija održava je smanjen u odnosu na prethodno razdoblje, budući da planirani iznos novčanih sredstava treba da pokrije i razdoblje neodržavanja licenci sukladno pravilima licenciranja.

*Napominjemo da je nepovoljno i neefikasno retroaktivno plaćanje usluga održavanja licenci za razdoblje koje nije bilo pokriveno predmetnim uslugama te da treba izbjegavati takve situacije. Ukoliko okolnosti upućuju na to da postoji mogućnost odustajanja ponuđača od potpisivanja ugovora, treba razmotriti mogućnost traženja garancije za ozbiljnost ponude.*

Agencija je odustala od postupka nabave infrastrukture za digitalno potpisivanje (500.000 KM) s obzirom na to da se još uvijek nisu stekli preduvjeti za ovu realizaciju – prethodne aktivnosti koje nisu u nadležnosti Agencije, a odnose se na usvajanje podzakonskih akata koji definiraju tko će i na temelju čega vršiti certifikaciju tijela koja mogu da izdaju kvalificirane potvrde za digitalno potpisivanje.

**Praćenje realizacije okvirnih sporazuma i ugovora:** Praćenje realizacija pojedinih ugovora se ne vrši kontinuirano (nabava goriva, servisiranje vozila, usluge održavanja opreme i sl.). Određena vrsta pregleda za izabrane ugovore napravljena je za potrebe revizije. Uvidom u fakture za nabavu goriva smo utvrdili da jedan od dobavljača ne odobrava ugovoreni popust od 3%, što je naknadno ispravljeno. Također, primijetili smo kašnjenje u pristizanju i knjigovodstvenom evidentiranju pojedinih faktura za održavanje opreme (najznačajnije se odnose na održavanje SDH sustava), jedan dio godine su se koristile usluge dobavljača nakon isteka ugovora do okončanja nove procedure nabave.

*Potrebno je kontinuirano pratiti realizaciju potpisanih ugovora i okvirnih sporazuma sa dobavljačima, kontrolirati da se ugovorene cijene i odobreni popusti poštuju, a procedure javnih nabava pokretati pravovremeno.*

## 8. Prihodi

Agencija je planirala prihode u 2016. godini u iznosu od 31.238.000 KM, a ukupno ostvareni prihodi Agencije s 31.12.2016. godine iznose 33.352.627 KM ili 106% od ukupnog planiranog iznosa. Ostvareni prihodi u 2016. godini odnose se na: prihode od izdavanja osobnih isprava, putnih isprava i dokumenata za registraciju vozila (33.084.869 KM), prihode od posebnih naknada i pristojbi (244.428 KM), prihode od administrativnih pristojbi (4.545 KM) i prihode od prodaje vozila (18.790 KM). Značajniji prihodi od izdavanja osobnih isprava, putnih isprava i dokumenata za registraciju vozila u ukupnom iznosu od 33.084.869 KM se odnose na: prihode od knjižica za putovnice (17.145.204 KM), prihode od vozačkih dozvola (7.764.997 KM), prihode od osobnih isprava (5.952.168 KM), registarske tablice sa međunarodnom oznakom BiH motorna vozila (664.004 KM), potvrde o registraciji (638.111 KM), potvrde o vlasništvu vozila (234.075 KM) i prihode od stiker naljepnica (278.279 KM) i ostale prihode (-10 KM).

Na temelju Pravilnika o cijeni putnih isprava<sup>10</sup>, Pravilnika o cijeni osobnih isprava<sup>11</sup>, Pravilnika o cijeni dokumenata za registraciju i naknadi za korištenje registarskih tablica<sup>12</sup> i Naputka o načinu refundacije pripadajućeg dijela sredstava organima nadležnim za izdavanje dokumenata<sup>13</sup>, sve uplate sredstava se vrše na Jedinствени račun trezora, Agencija mjesečno unosi nalog za prijenos pripadajućih naplaćenih prihoda u ISFU sustav, a Ministarstvo financija i trezora BiH vrši uplatu sredstava nadležnim organima.

Agencija nema zadovoljavajući sustav praćenja i kontrole naplate prihoda. Prema raspoloživim podacima ne vrši se periodično sravńjenje prihoda na način da se kompariraju podaci iz Glavne knjige o naplatama i dokumentacija vezana za uplate. Dokazi o uplati naknada i pristojbi od osobnih isprava, putnih isprava i registracije vozila u BiH na Jedinствени račun trezora se dostavljaju nadležnim organima, a izvode o dnevnim promjenama, na kojim su iskazane i predmetne uplate, knjiži Ministarstvo financija i trezora BiH. Agencija nema tehničkih

<sup>10</sup> Službeni glasnik BiH, broj: 86/14

<sup>11</sup> Službeni glasnik BiH, broj: 100/12, 56/14, 7/16, 52/16, 79/16

<sup>12</sup> Službeni glasnik BiH, broj: 76/09

<sup>13</sup> Naputak o načinu refundacije pripadajućeg dijela sredstava organima nadležnim za izdavanje dokumenata kao i načinu unosa, plaćanja i evidentiranja tih sredstava kroz ISFU sustav Ministarstva financija i trezora BiH od 28.10.2014. godine.

mogućnosti za jednostavne provjere o uplatama i sravnjenje prihoda u Glavnoj knjizi. S obzirom na to da smo u procesu revizije posljednjih godina potencirali ovo pitanje, postojale su određene inicijative i pokušaji da Agencija riješi ovaj problem. Međutim, i pored svih aktivnosti, nije došlo do konkretizacije, odnosno realizacije rješenja koje bi omogućilo kontrolu naplate prihoda.

**Preporučamo Agenciji sačinjavanje pisane analize postojećeg stanja, zahtjeva koji se pred Agenciju postavljaju u pogledu praćenja i kontrole naplate prihoda kao i mogućih rješenja za nadilaženje postojećeg stanja te da s Ministarstvom financija i trezora BiH dođe do kvalitetnog i zadovoljavajućeg rješenja.**

## 9. Ostalo

### • IT sustav

Agencija posjeduje vrlo značajnu infrastrukturu kako za rad Agencije, tako i rad drugih institucija i građana kao krajnjih korisnika usluga koje pružaju sustavi Agencije. Agencija raspolaže kompleksnim informacijskim sustavom koji zahtijeva stalnu optimizaciju, stručno administriranje i efikasnu razmjenu podataka, kako bi sustav bio kvalitetan i siguran. Za prethodno je nužna stalna edukacija kadrova, usklađivanje sustava sa standardima i provedbu unutarnjih kontrola. Veći dio sustava administrira i kontrolira Agencija, ali postoji i dio sustava koji održavaju vanjski pružatelji usluga. Temelj informacijskog sustava čine telekomunikacije, koje zahtijevaju stalno proširenje i unapređenje kako bi dostupnost i sigurnost sustava bila najveća moguća.

Revizijom Agencije sagledali smo stanje informacijskog sustava u odnosu na prethodno razdoblje. Uočeno da je napredak u oblasti informacijskih tehnologija dosta usporen te je sve teže osigurati neometan rad postojećih sustava. Jedan od temeljnih uzroka novonastale situacije je problem odlaska stručnog kadra iz područja informacijskih tehnologija uzrokovanim između ostalog i nezadovoljstvom IT stručnjaka. U 2016. godini Agenciju je napustilo sedam uposlenika iz oblasti informacijskih tehnologija te postoje indicije da bi se trend mogao nastaviti. Tehnički sektor rukovodstvu Agencije u više navrata ukazao je na prisustvo ovog problema te je upozoreno na mogućnost produženja rokova za obavljanje postojećih poslova te pojave zastoja u radu.

Odlaskom IT stručnjaka gube se određena specijalistička znanja koja je teško nadoknaditi i za što je potrebno dodatno vrijeme kako bi se postigla prethodno dostignuta razina. Obuke IT osoblja se sprovode samo u slučaju da ne postoji trošak za Agenciju, budući da se prema Pravilniku o obukama Agencije u slučaju troška stvara obveza prema službeniku da vrši refundaciju u slučaju napuštanja Agencije. Zbog spomenute obveze, službenici ne pokazuju interes za pohađanje takve obuke.

Nedostatak stručnog IT kadra utjecao je i na neke segmente sigurnosti Agencije. Tako u praksi nije moguće implementirati adekvatnu podjelu dužnosti za svaku IT funkciju. U narednom razdoblju planirana je recertifikacija Agencije za novu verziju ISO 27001 standarda, međutim, dovodi se u pitanje i sam proces recertifikacije zbog nepostojanja dostatnih IT kapaciteta.

Nedostatak IT resursa i kadrova utječe i na to da su ograničene provjere mogućnosti oporavka od neželjenih situacija te implementacije nekih novih sustava i funkcionalnosti. Također, vrijeme oporavka od neželjenih situacija može biti značajno produženo. Uzimajući u obzir trenutne okolnosti smještaja Agencije, može se reći da je postignut određen stupanj neophodnih uvjeta u sali za smještaj servera Agencije. Imajući u vidu značaj sustava kako za rad Agencije, tako i rad drugih institucija BiH, nužno je iste dići na najveću moguću razinu te osigurati neometan rad sustava u svim okolnostima.

Iako su Planom zamjene opreme i Strategijom znavljanja opreme planirana sredstva u iznosu od oko 2 milijuna KM za znavljanje jednog od značajnih sustava za rad u procesima koje sprovodi Agencija u smislu tehničke potpore izvornim organima i vođenja evidencije sukladno Zakonu o Agenciji, ista nisu osigurana za tu namjenu. Ova situacija dovela je do potrebe za izdvajanjem dodatnih sredstava za održavanja spomenutog sustava, koja inicijalno nisu planirana, te do prolongiranja nabave istog, što može dovesti do rizika po neometano funkcioniranje sustava od izuzetno velikog značaja.

***Mišljena smo da je potrebno da Agencija u što skorije vrijeme poduzme aktivnosti u cilju iznalaženja rješenja problema nedostatka kvalitetnog IT kadra. Edukacijom osigurati specijalistička znanja u području IT-a u svim aspektima značajnim za Agenciju u cilju neometanog rada sustava Agencije. Nužno je osigurati zadovoljavajuće uvjete u prostorijama predviđenim za smještanje važne IT opreme u svim okolnostima.***

***Također, opremu koja je od vitalnog interesa za funkcioniranje sustava potrebno je pravovremeno održavati i znavljati kako bi se izbjegli rizici po funkcioniranje sustava.***



## 10. Komentari

Agencija je u ostavljenom roku dostavila komentare na Nacrt izvješća o finansijskoj reviziji za 2016. godinu. U komentarima se najvećim dijelom navode aktivnosti koje Agencija planira poduzeti u narednom razdoblju ili je već poduzela u cilju realizacije danih preporuka te pojašnjava i obrazlaže pojedine nalaze sa svog gledišta sa kojima se nismo uvijek mogli složiti.

S obzirom na to kako nisu dostavljeni novi dokazi i informacije koje nisu bile poznate tijekom vršenja revizije, radi preciznijeg informiranja djelomično je izmijenjen pasus koji se odnosi na nabavu stikera, dok preostali tekst Izvješća ostaje neizmijenjen i bez korekcija u odnosu na Nacrt izvješća o reviziji za 2016. godinu.

### Članovi tima za financijsku reviziju

Snježana Baštinac, član tima, v.r.

Fatima Mehanović, član tima, v.r.

Adnan Muharemagić, član tima, v.r.

Nerman Velić, IT revizor, v.r.

### Rukovoditelj Odjela za financijsku reviziju, rukovoditelj tima

Miro Galić, v.r.

### Rukovoditelj Odjela za razvoj, metodologiju i kontrolu kvalitete

Dragoljub Kovinčić, v.r.

## Privici

Tablica I. – Pregled rashoda proračuna za 2016. godinu

Tablica II. – Bilanca stanja na 31.12.2016. godine

Izjava o odgovornosti rukovodstva

**Pregled rashoda proračuna za 2016. godinu**

**Naziv institucije: Agencija za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka BiH**

Tablica I.

Opis	Odobreni proračun	Usklađivanja proračuna	Ukupni proračun	Izvršenje proračuna	Indeks
1	2	3	4 (2+3)	5	6 (5/4)
<b>1. Tekući izdaci</b>	<b>30.053.000</b>	<b>0</b>	<b>30.053.000</b>	<b>28.690.041</b>	<b>95</b>
Bruto plaće i naknade	3.964.000		3.964.000	3.692.133	<b>93</b>
Naknade troškova uposlenih	653.000		653.000	548.300	<b>84</b>
Putni troškovi	179.000		179.000	94.114	<b>53</b>
Izdaci telefonskih i pošt. usluga	159.000		159.000	103.000	<b>65</b>
Izdaci za energiju i kom. usluge	190.000		190.000	149.124	<b>78</b>
Nabava materijala	19.815.000	300.000	20.115.000	19.629.588	<b>98</b>
Izdaci za usl. prijevoza i goriva	140.000		140.000	79.806	<b>57</b>
Unajmljivanje imovine i opreme	2.570.000	-100.000	2.470.000	2.355.323	<b>95</b>
Izdaci za tekuće održavanje	2.239.000	-200.000	2.039.000	1.957.049	<b>96</b>
Izdaci za osiguranje	26.000		26.000	9.459	<b>36</b>
Ugovorene i druge posebne usluge	118.000		118.000	72.145	<b>61</b>
<b>2. Kapitalni izdaci</b>	<b>1.539.000</b>	<b>0</b>	<b>1.539.000</b>	<b>511.670</b>	<b>33</b>
Nabava zemljišta					
Nabava građevina					
Nabava opreme	1.536.000		1.536.000	509.660	<b>33</b>
Nabava ostalih stalnih sredstava	3.000		3.000	2.010	<b>67</b>
Rekonstrukcija i invest. održavanje	0		0		
<b>3. Tekući grantovi</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	
<b>4. Višegodišnja kapitalna ulaganja</b>	<b>2.871.000</b>	<b>7.437.591</b>	<b>10.308.591</b>	<b>512.199</b>	<b>5</b>
SDH sustav prijenosa		2.273.719	2.273.719	512.199	<b>23</b>
Izgradnja zgrade za smještaj Agencije	2.871.000	5.099.185	7.970.185		
Provođenje Zakona o radnom vremenu		64.687	64.687		
<b>5. Novčane donacije</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	
<b>Ukupno ( 1+2+3+4+5)</b>	<b>34.463.000</b>	<b>7.437.591</b>	<b>41.900.591</b>	<b>29.713.910</b>	<b>71</b>

Rukovodstvo je Pregled rashoda proračuna po ekonomskim kategorijama odobrilo 28.02.2017. godine.

Zamjenik ravnatelja:  
Radivoje Trbić

**Bilanca stanja na 31.12.2016. godine**

**Naziv institucije: Agencija za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka BiH**

**Tablica II.**

Opis	31.12.2015.	31.12.2016.	Indeks
1	2	3	4 (3/2)
<b>1. Gotovina, krat. potraživanja, razgraničenja i zalihe</b>	<b>2,418,294</b>	<b>1,495,759</b>	<b>62</b>
Novčana sredstva	26,232	19,130	
Kratkoročna potraživanja	33,251	68,623	<b>206</b>
Kratkoročni plasmani			
Interni finansijski odnosi			
Zalihe			<b>60</b>
Kratkoročna razgraničenja			
<b>2. Stalna sredstva</b>	<b>13,788,272</b>	<b>10,954,737</b>	<b>79</b>
Stalna sredstva	48,290,112	49,095,410	<b>102</b>
Ispravka vrijednosti	34,501,839	38,140,673	<b>111</b>
Neotpisana vrijednost stalnih sredstava			
Dugoročni plasmani			
Dugoročna razgraničenja			
<b>UKUPNO AKTIVA (1+2)</b>	<b>13.847.755</b>	<b>11.042.490</b>	<b>77</b>

<b>3. Kratkoročne obveze i razgraničenja</b>	<b>6,253,731</b>	<b>4,903,852</b>	<b>78</b>
Kratkoročne tekuće obveze	3,789,060	2,745,441	72
Kratkoročni krediti i zajmovi			95
Obveze prema uposlenima	350,472	332,363	
Interni finansijski odnosi	1,678,068	1,383,993	82
Kratkoročna razgraničenja	436,131	442,055	101
<b>4. Dugoročne obveze i razgraničenja</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	
Dugoročni krediti i zajmovi			
Ostale dugoročne obveze			
Dugoročna razgraničenja			
<b>5. Izvori sredstava</b>	<b>13,788,272</b>	<b>10,954,737</b>	<b>79</b>
Izvori sredstava	13,788,272	10,954,737	79
Ostali izvori sredstava			
Neraspoređeni višak prihoda/rashoda			

<b>UKUPNO PASIVA (3+4+5)</b>	<b>20,042,003</b>	<b>15,858,589</b>	<b>79</b>
------------------------------	-------------------	-------------------	-----------

**Napomena:** Pravilnikom o finansijskom izvješćivanju institucija Bosne i Hercegovine, čl.10. stavak 4., napomenuto je da bilanca stanja proračunskih korisnika **neće biti uravnotežena** (aktiva jednaka pasivi) zbog programski uspostavljenog sustava Glavne knjige, dok će bilanca stanja koju radi Ministarstvo financija i trezora na razini Proračuna institucija Bosne i Hercegovine za tekuću godinu biti uravnotežena.

Rukovodstvo je Bilancu stanja odobrilo 28.02. 2017. godine.

Zamjenik ravnatelja:  
Radioje Trbić

## Izjava o odgovornostima rukovodstva

Međunarodni standard vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI 1580) predviđa da revizor treba dobiti odgovarajuću izjavu od rukovodstva institucije kao dokaz da rukovodstvo priznaje svoju odgovornost za objektivno prikazivanje finansijskih izvješća suglasno mjerodavnom okviru finansijskog izvješćivanja, te da je odobrilo finansijska izvješća.

Rukovodstvo **Agencije za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka BiH** (u daljnjem tekstu: Agencija) dužno je osigurati da finansijska izvješća za 2016. godinu budu izrađena sukladno Zakonu o financiranju institucija BiH (Službeni glasnik BiH broj 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13), Pravilniku o finansijskom izvješćivanju institucija BiH (Službeni glasnik BiH broj 25/15) i Pravilniku o računovodstvu sa računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija BiH (protokol Ministarstva financija i trezora BiH broj 01-08-02-1-1515-1/15 od 04.02.2015. godine). Rukovodstvo je također obvezno postupati sukladno Zakonu o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2016. godinu (Službeni glasnik BiH broj 101/15) i pratećim nuputcima, pojašnjenjima i smjernicama koje donosi Ministarstvo financija i trezora BiH, kao i ostalim zakonima u Bosni i Hercegovini, tako da finansijska izvješća daju fer i istinit prikaz finansijskog stanja Agencije.

Pri sastavljanju takvih finansijskih izvješća odgovornosti rukovodstva obuhvaćaju garancije:

- da je osmišljen i da se primjenjuje i održava sustav unutarnjih kontrola koji je relevantan za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvješća;
- da finansijska izvješća ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze;
- da finansijska izvješća sadrže sve relevantne podatke i analize izvršenja proračuna, kao i podatke o sustavu unutarnjih kontrola i realizaciji preporuka revizije;
- da se u poslovanju primjenjuju važeći zakonski i drugi relevantni propisi.

Rukovodstvo je također odgovorno za čuvanje imovine i resursa od gubitaka, pa stoga i za poduzimanje odgovarajućih mjera kako bi se spriječile i otkrile pronevjere i ostale nezakonitosti.

Datum, \_\_\_\_\_

Zamjenik ravnatelja:

Radivoje Trbić