



**УРЕД ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БиХ
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БиХ
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA**

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



Broj :

**IZVJEŠTAJ O REVIZIJI
MINISTARSTVA VANJSKIH POSLOVA BIH
ZA 2007. GODINU**

Sarajevo, juni 2008. godine



SADRŽAJ

I	MIŠLJENJE REVIZORA	3
II	NALAZI I PREPORUKE	5
1.	Rezime	5
2.	Realizacija ranijih preporuka	5
3.	Sistem internih kontrola	7
3.1.	Kontrolno okruženje	7
3.2.	Planiranje i izvršenje budžeta	8
4.	Računovodstvo i finansijski izvještaji	10
4.1.	Popis novčanih sredstava, potraživanja i obaveza	10
5.	Usklađenost sa zakonima i pravilima	11
5.1.	Javne nabavke	11
5.2.	Ugovori	15
5.3.	Interna pravila	16
6.	Korespondencija sa klijentom	18
PRILOG		
-	Tabela izvršenja budžeta za period 01.01. do 31.12.2007. godine	
-	Komentari klijenta na Nacrt izvještaja o reviziji za 2007. godinu	
-	Odgovor Ureda za reviziju na komentare klijenta	

I MIŠLJENJE REVIZORA

Osnov za reviziju

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

Odgovornost menadžmenta/revizora

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

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

Cilj i djelokrug revizije

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

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

Revizija nije izvršila kontrolu nijednog DKP-a u inostranstvu. Djelokrug revizije za 2007. godinu obuhvata reviziju sjedišta Ministarstva i dva izabrana DKP-a po uzorku (Rim i Štokholm) čija se dokumentacija dostavlja u sjedište Ministarstva na knjiženje.

Smatramo da revizija koju smo izvršili pruža razuman osnov za naše mišljenje.

Kvalifikacija:

1. *Ministarstvo nije riješilo stavke konstatovane popisom koje se odnose na razlike na prijelaznim računima novčanih sredstava određenih DKP-a, interne finansijske obaveze i potraživanja i neizmirene obaveze i potraživanja iz ranijeg perioda (detaljnije - tačka 4.1.);*
2. *U dijelu tekućih izdataka Ministarstvo nije provodilo procedure saglasno Zakonu o javnim nabavkama za koje su realizovani troškovi na godišnjem nivou u ukupnom iznosu od **559.479 KM**, Također, javne nabavke kod kojih su bile primijenjene procedure izbora najpovoljnijih ponuđača nisu bile u potpunosti izvršene u skladu sa navedenim zakonom (detaljnije - tačka 5.1.);*
3. *Ministarstvo nije osiguralo kontrolu praćenja ugovora i djelovanja u slučaju bilo kakvih odstupanja od ugovorenih uslova u slučaju Rhea Expres d.o.o Licence of FedEx Corporation Sarajevo i Biotours Sarajevo (detaljnije - tačka 5.2.);*
4. *Kontrola troškova koji se odnose za službena vozila, mobilne telefone i usluge reprezentacije nije u potpunosti osigurana u cilju racionalizacije troškova i namjenske potrošnje ovih sredstava (detaljnije - tačka 5.3.).*



Po našem mišljenju:

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

U svim materijalno značajnim aspektima rashodi Ministarstva upotrijebljeni su za svrhe koje je odredio Parlament Bosne i Hercegovine, ali nisu u potpunosti u skladu sa relevantnim propisima kako je navedeno u napomenama pod tačkom 2., 3. i 4.

Bez namjere da dalje kvalifikujemo naše mišljenje, skrećemo pažnju Ministarstvu na potencijalne obaveze koje su prema podacima Ministarstva procijenjene u iznosu oko 860.000 KM, a koje mogu nastati kao posljedica sudskih sporova iz radno-pravnog statusa iz perioda 1997-2002. godina i neplaćenih obaveza dobavljačima. Sugerishemo da Ministarstvo preduzme odgovarajuće mjere po ovom pitanju.

Sarajevo, juni 2008. godine

II NALAZI I PREPORUKE

1. Rezime

Tokom obavljanja svog mandata revizija je konstatovala da je Ministarstvo postupilo po većini preporuka iz prethodnog izvještaja o reviziji, ali da pojedine preporuke i dalje nisu riješene. Također, Ministarstvo nije u svim segmentima poslovanja postupalo u skladu sa zakonima i pravilima. Tako smo konstatovali odstupanja u primjeni zakona i pravila kod procesa javnih nabavki, ugovorenih uslova, kao i odstupanja od internih pravila koja su donesena od strane samog Ministarstva. Konstatovali smo da su finansijski izvještaji Ministarstva tačni, osim u dijelu neriješenih razlika konstatovanih popisom, neriješenih svih internih finansijskih obaveza i potraživanja i neizmirenih obaveza i potraživanja iz ranijeg perioda.

Utvrdili smo da Ministarstvo nije imalo potpuni nadzor nad troškovima službenih vozila, putnim troškovima, troškovima mobilnih telefona i uslugama reprezentacije. Finansijski izvještaji Ministarstva za 2007. godinu u najvećoj mjeri zadovoljavaju formu izvještavanja prema Pravilniku o finansijskom izvještavanju institucija BiH. Međutim, uočili smo da pisane informacije uz finansijske izvještaje ne sadrže šira i detaljna obrazloženja vezano za analize stalnih sredstava, neriješene obaveze i potraživanja, potencijalne obaveze itd.

Smatramo da su navedene slabosti posljedica neefikasnog sistema internih kontrola u Ministarstvu i nepovoljnog kontrolnog okruženja koji podrazumijeva efikasno rukovođenje finansijskim operacijama i odgovarajuću raspodjelu odgovornosti i ovlaštenja u dijelu realizacije budžeta, sistema javnih nabavki i izvještavanja.

2. Realizacija ranijih preporuka

Ured za reviziju izvršio je reviziju poslovanja Ministarstva za 2006. godinu o čemu je sastavljen Izvještaj o reviziji kojim je utvrđeno da popis sredstava i izvora sredstava nije u potpunosti završen i da nisu provedena sva potrebna knjiženja po popisu, da procedure javnih nabavki nisu izvršene u potpunosti u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama i da sistem internih kontrola u dijelu internog nadzora nad poslovnim procesima planiranja i izvršenja budžeta nije dovoljno pouzdan. Također, skrenuta je pažnja Ministarstvu na slabosti i nepravilnosti u finansijskom poslovanju revidiranih DKP-a i slabosti i nepravilnosti vezano za funkciju IT sistema. Rukovodstvu je sugerisano da ove slabosti razmotri i preduzme određene aktivnosti u cilju njihovog otklanjanja.

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

Osvrtom na preporuke revizije date u Izvještaju o reviziji, kao i uvidom u realizovane aktivnosti koje su navedene u odgovoru na Izvještaj o reviziji za 2006. godinu, utvrdili smo da je Ministarstvo otklonilo određene nepravilnosti, ali da pojedine slabosti nisu otklonjene i da su potrebna dalja unapređenja finansijskog poslovanja. Navodimo pregled preporuka revizije i status njihovog rješavanja.

Realizovane preporuke:

- Izvršen je vanredni popis osnovnih sredstava koji je bio potpun i sveobuhvatan za sjedište Ministarstva i DKP mrežu i utvrđeno je stvarno stanje imovine. Također, pravovremeno je izvršen i redovan popis stalnih sredstava na dan 31.12.2007. godine i usklađeno stvarno stanje stalnih sredstava sa knjigovodstvenim stanjem u sjedištu Ministarstva i DKP mreži;
- Višak sredstava (namještaja) je procijenjen, označen inventurnim brojevima i evidentiran u knjigovodstvenim evidencijama;

- Izvršeni su poslovi u vezi istraživanja pogrešno evidentiranih početnih stanja u sjedištu Ministarstva koja potiču iz ranijeg perioda (2002 - 2006) i izvršene su korekcije koje su posljedica pogrešno unesenih početnih stanja prilikom prijenosa salda u ISFU sistem na dan 30.04.2002. godine;
- Formirana je posebna komisija koja je evidentirala otpisanu i rashodovanu opremu u sjedištu Ministarstva i izvršila fizičko odstranjivanje iz poslovnih prostorija;
- Razlike stvarnog i knjigovodstvenog stanja novčanih sredstava u pojedinim DKP-ima su istražene i usklađene na dan 31.12.2006. godine. Međutim, popisom novčanih sredstava sa 31.12.2007. godine konstatovana su nova neslaganja po popisu;
- Za DKP mrežu urađene su i dostavljene posebne instrukcije i odluke vezano za pravilnost evidencija i ispravnost finansijske dokumentacije, što predstavlja osnov za otklanjanje uočenih nedostataka u prethodnoj fazi revizije i poboljšanje sistema internih kontrola;
- Dat je nalog DKP-ima da izvrše transfer više naplaćenih sredstava za poštarinu (DHL) koja se naplaćuje za dostavu dokumenata strankama i o tome je obaviješteno Ministarstvo finansija i trezora;
- Upućen je nalog Ambasadi BiH u Zagrebu za osnivanje komisije i uništenje 42 vize pripremljene za izdavanje državljanima Meksika;
- Urađeni su i dostavljeni Predsjedništvu BiH kriterijumi za imenovanje šefova DKP-a;
- Uspostavljeno je redovno mjesečno izvještavanje o konzularnim prihodima, njihovim transferima u budžet u skladu sa zakonskim rokovima, kao i stanje stikera za vize i putne listove;
- Donesen je Pravilnik o načinu i uslovima korištenja službenih vozila u sjedištu Ministarstva;
- Proces planiranja, praćenja i izvještavanja o budžetu Ministarstva je efikasniji, iako postoje određene slabosti kod nadzora nad izvršenjem budžeta (detaljnije-tačka 3.2.);
- Ministarstvo je usvojilo Pravilnik o internoj kontroli i reviziji. Pravilnik je sačinjen prema COSO modelu koji podrazumijeva izgradnju sistema internih kontrola u okviru pet komponenti, međutim, potrebna su dalja unapređenja ovog sistema koja trebaju biti zasnovana na ukupnom razvoju sistema javne uprave u Bosni i Hercegovini;

Preporuke koje su u toku:

- Prijedlog zakona o obavljanju vanjskih poslova BiH upućen je Predsjedništvu BiH na razmatranje u 2008. godini. Međutim, ovu preporuku ne možemo smatrati realizovanom sve do konačnog usvajanja zakona, iako dalji postupci usvajanja ne zavise od samog Ministarstva. Također, naš izvještaj o reviziji odnosi se na 2007. godinu kada prijedlog zakona nije bio upućen u proceduru;
- U proceduri je izrada softvera za osnovna sredstva i završetak aktivnosti na odgovarajućem formiranju knjigovodstvene evidencije osnovnih sredstava;
- Nastavljene su aktivnosti na rješavanju potraživanja i obaveza iz ranijih godina, rješavanju potraživanja i obaveza od zaposlenih, kao i istraživanju međusobnih potraživanja i obaveza između sjedišta Ministarstva i DKP-a;
- Vršiti se analiza sudskih sporova koji se vode protiv Ministarstva.

Nerealizovane preporuke:

- Nisu preduzete efikasne mjere u poštivanju Zakona o javnim nabavkama i potpunog provođenja svih procedura za sve robe i usluge koje su realizovane u Ministarstvu;
- Nije osiguran adekvatan nadzor nad primjenom donesenih internih pravila i procedura za usluge reprezentacije;
- U odjelu finansija nije još uvijek riješen problem nedostajućeg kadra;

3. Sistem internih kontrola¹

3.1. Kontrolno okruženje

Kontrolno okruženje koje podrazumijeva rukovođenje, organizaciju i raspodjelu odgovornosti i ovlaštenja kod upravljanja budžetom nije u potpunosti efikasno u Ministarstvu. Uočili smo zaobilaženje funkcije sekretara Ministarstva koji je prema Zakonu o državnoj službi u institucijama BiH «odgovoran za korištenje finansijskih, materijalnih i ljudskih potencijala dodijeljenih instituciji i koji za svoj rad odgovara rukovodiocu institucije». Po tom osnovu sistem rukovođenja u dijelu nadležnosti za materijalno finansijsko poslovanje nije pod nadzorom sekretara Ministarstva. Stekli smo utisak da rukovodna struktura Ministarstva, ministar - zamjenik ministra - sekretar Ministarstva – pomoćnik ministra za opće poslove (koji je ranije zamijenjen na mjestu v.d.) ne funkcioniše, te da ministar u određenoj mjeri samostalno rukovodi Ministarstvom koristeći interne raspodjele odgovornosti na pojedine državne službenike. Tako smo uočili naknadne izmjene internih procedura stvaranja obaveza i donošenje novih odluka od strane ministra kojima se prenose ovlaštenja za ovjeravanje dokumentacije suprotno postavljenoj organizaciji, što predstavlja delegiranje obaveza i odgovornosti prema vlastitom izboru, a ne prema liniji rukovođenja koja je propisana internim pravilima i zakonima. Izmjene Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji Ministarstva koje bi povećale efikasnost rada finansijskih i opših poslova nisu još uvijek usvojene (pravilnik je izmijenjen u augustu 2007. godine samo u dijelu povećanja broja savjetnika u kabinetu ministra sa 3 na 5 članova). Mišljenja smo da nedostatak zaposlenih na finansijskim poslovima i nepostojanje određenih mjesta koja su predviđena izmjenama (javne nabavke, briga o sl.vozilima itd.), povećava rizik od materijalnih grešaka u dijelu finansijskog poslovanja.

Potpuni nadzor nad finansijskim poslovanjem nije osiguran na nivou pomoćnika ministra u Sektoru za opće poslove (u okviru kojeg je Odsjek za finansije) zbog stalnih promjena u davanju ovlaštenja za privremeno obavljanje ovih poslova. Tako smo konstatovali promjenu pomoćnika ministra za opće poslove koji je privremeno obavljao ovu funkciju i postavljanje pomoćnika ministra za navedene poslove (privremeno) koji je istovremeno bio glavni interni revizor Ministarstva. Smatrali smo u ovom slučaju da ne može isto lice da ovjerava dokumentaciju za plaćanje i da kontroliše tu istu dokumentaciju. Konačno, u 2008. godini ponovo je promijenjen pomoćnik ministra za opće poslove i postavljen (privremeno) novi vršilac dužnosti ovih poslova koji istovremeno obavlja i konzularni dio poslova, sve do konačnog rješenja popune ovog radnog mjesta putem konkursa. Ne ulazeći u okolnosti pod kojima se vrše stalne promjene privremenog karaktera na poslovima pomoćnika ministra za opće poslove koji i pored toga rade i svoje redovne poslove, mišljenja smo da Ministarstvo mora voditi računa o zakonitosti ovakvih promjena i u krajnjoj liniji o činjenici da ovo mjesto već duži period nije popunjeno.

Također, problem nepopunjenosti ključnih radnih mjesta u Odsjeku za finansije prisutan je već duži period. Tako, nedostatak šefa Odsjeka, savjetnika i referenta za finansijsko knjigovodstvo može predstavljati rizik u finansijskom dijelu poslovanja Ministarstva gdje nije osiguran odgovarajući nadzor, raspodjela odgovornosti i kontrola finansijske dokumentacije. I ovdje je na radno mjesto šefa Odsjeka za finansije postavljeno lice koje privremeno obavlja ovu dužnost pored svog redovnog posla. Kasnije je ponovo došlo do zamjene ovog mjesta drugim licem iz odjela finansija.

Kao glavni uzrok ovakvog načina rukovođenja konstatovali smo sporost u procedurama konkursa koji je ponovljen za radno mjesto pomoćnika ministra u Sektoru za opće poslove i šefa Odsjeka za finansije. Postavlja se i pitanje efikasnosti istovremenog obavljanja dva posla i opterećenosti zaposlenih, a stalne promjene na rukovodećim pozicijama u okviru finansijskih poslova mogu imati uticaja na efikasan nadzor nad izvršenjem budžeta Ministarstva.

Ovdje prvenstveno mislimo na suštinsku kontrolu dokumentacije na osnovu koje se vrši plaćanje, kontrolu izvršenja ugovora, kontrolu procesa nabavki, itd.

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

Naknade za rad u komisijama, stimulacije na plaću i naknade za angažovanje po ugovorima o privremenim i povremenim poslovima isplaćivane su bez prethodnih analiza koje podrazumijevaju stvarne potrebe angažovanja na pojedinim radnim mjestima koja nisu popunjena. Prilikom angažovanja na privremenim i povremenim poslovima uočili smo veliki broj angažovanja na nepopunjenim radnim mjestima. Ovdje je evidentan «problem privremenosti», jer angažman na privremenim poslovima traje prilično dugo, u nekim slučajevima i po nekoliko godina u kontinuitetu. Ovakvi angažmani i po trajanju i po karakteru posla koji se obavljaju izlaze iz okvira privremenosti, te smatramo da ih treba rješavati prijemom u radni odnos uz provođenje javne konkurencije (oglašavanja radnih mjesta). Ovo isto je konsatovala interna revizija Ministarstva.

Jedan od elemenata kontrolnog okruženja je i zakonski osnov funkcionisanja. Ministarstvo već duži niz godina posluje bez osnovnog Zakona o obavljanju vanjskih poslova. Ne ulazeći detaljno u razloge zbog kojih zakon nije donesen, uočili smo da na prijedlog zakona utiče promjena ministara i različit pristup bivše i sadašnje rukovodne strukture Ministarstva. Trenutno su na novi prijedlog zakona (nakon što je stari prijedlog povučen iz procedure) upućene značajne primjedbe nadležnih institucija (Ministarstva pravde, Agencije za državnu službu i Ureda za zakonodavstvo). Revizija se nije upuštala u dalje aktivnosti Ministarstva koje trebaju da slijede nakon ovoga. Međutim, uočili smo da su za izradu novih prijedloga u nacrtu ovog zakona ostvarene i određene naknade koje mogu biti upitne sa stanovišta efektivnosti ovog posla.

Efikan sistem javnih nabavki u Ministarstvu također nije osiguran. Ministarstvo nije donijelo detaljan plan nabavki roba i usluga sa utvrđenim prioritetima i terminima u odnosu na potrebna ulaganja. Obaveze i odgovornosti kod izvršenja javnih nabavki nisu definisane. Ministarstvo nema lice zaduženo za procedure javnih nabavki. Jedna Komisija za javne nabavke koja je formirana u Ministarstvu nije objektivno mogla izvršiti sve pripreme koje se odnose na tenderske procedure, tendersku dokumentaciju, obavještenja, objave, itd. U principu, komisija bi trebala obavljati samo evaluaciju pristiglih ponuda, a sve ostale radnje ovlaštena jedinica za javne nabavke. Zbog toga smo i konstatovali mnoge nepravilnosti u procedurama javnih nabavki koje su navedene u narednim poglavljima našeg izvještaja.

Preporuka

Ministarstvo treba da preduzme inicijativu na popunjavanju ključnih radnih mjesta u dijelu finansijskog poslovanja što će doprinijeti i efikasnijem upravljanju u odnosu na liniju rukovođenja koja je propisana pravilima i zakonima u institucijama BiH. Također, potrebno je definisati jasne uloge, odgovornosti i ovlaštenja u dijelu finansijskog poslovanja koja se tiču stvaranja obaveza, realizacije obaveza u skladu sa ugovorenim uslovima, kontrolu izvršenja ugovora i kontrolu procesa nabavki. Time bi se osigurao efikan sistem rukovođenja i nadzor nad izvršenjem budžeta. Preporučujemo da se revidiraju sva interna pravila Ministarstva koja definišu odgovornosti i ovlaštenja kod izvršenja budžeta i da se ovlaštenja prenesu na lica koje su po pravilima i nadležna za ove poslove.

3.2. Planiranje i izvršenje budžeta

Planiranje budžeta. Ministarstvo finansija i trezora dostavilo je obavještenje Ministarstvu o pripremi nacrt budžeta u kojem je određena gornja granica rashoda budžeta za 2007. godinu u iznosu 46.000.000 KM, kako je predviđeno Dokumentom okvirnog budžeta institucija BiH za 2007-2009. godinu, te naznačeno u cirkularnom pismu. Ministarstvo je na propisanim obrascima i u predviđenom roku dostavilo prijedlog budžeta za 2007. godinu. Ukupan iznos traženih sredstava iznosio je 53.227.335 KM za redovne djelatnosti Ministarstva, te za dodatne aktivnosti koje su navedene u Aneksu budžeta u iznosu 11.131.600 KM, tako da je ukupni prijedlog budžeta iznosio 64.358.939 KM. Po tom osnovu, ukupno odstupanje planiranih i traženih sredstava iznosilo je 18.358.939 KM. Ministarstvo je obrazložilo odstupanja u projekciji budžeta između gornje granice rashoda i traženih sredstava činjenicom da su predviđena sredstva u iznosu 46.000.000 KM nedovoljna za normalno funkcionisanje Ministarstva, te da su tražena sredstva minimalna za obavljanje osnovnih aktivnosti.

Nakon naknadnih konsultacija sa Ministarstvom finansija i trezora, dogovoreno je da Ministarstvo dostavi korigovani zahtjev za budžet za 2007. godinu u cilju maksimalnog približavanja gornjoj granici rashoda potrošnje od 46.000.000 KM, te da umani troškove bruto plaća i naknada, kako bi konačna kalkulacija odgovarala ukupnom broju od 504 zaposlena i analogno tome da se revidira i kalkulacija ostalih materijalnih troškova. Također, dogovoreno je da se dio programa posebnih namjena prikazan u Aneksu budžetskog zahtjeva u ukupnom iznosu od 375.000 KM iskaže kroz programe posebnih namjena, a da drugi dio Aneksa budžeta u iznosu od 10.756.600 KM koji se odnosi na kupovinu zgrade u Briselu, bude predmet dogovora na Savjetu ministara.

Ministarstvo nije postupilo u skladu sa dogovorenom projekcijom budžeta za 2007. godinu, i dostavilo je korigovani prijedlog budžeta u iznosu 52.508.228 KM za redovne djelatnosti i 10.757.328 KM za dodatne aktivnosti u Aneksu prijedloga budžeta, tako da je ukupni korigovani zahtjev iznosio 63.265.328 KM. Ministarstvo je dalo ista obrazloženja o minimalnim zahtjevima za funkcionisanje. Konačno, Ministarstvo finansija i trezora je bez dodatnih konsultacija korigovalo drugi prijedlog budžeta, tako da je konačno odobreni budžet Ministarstva objavljen u Službenom glasniku u iznosu 48.949.275 KM, što je manje za 14.316.053 KM od drugog prijedloga Ministarstva.

Ministarstvo je na osnovu konačno odobrenog budžeta za 2007. godinu izvršilo usklađivanja u okviru strukture budžeta, koja su uglavnom predstavljala smanjenje budžetskih kategorija. Stoga, budžet Ministarstva ne možemo prihvatiti kao realan s obzirom na velika odstupanja između traženog i odobrenog budžeta. Isto tako, način usaglašavanja prijedloga budžeta sa Ministarstvom finansija i trezora nije poštovan od strane Ministarstva, a kao uzrok ovakvog odstupanja su različiti stavovi u pogledu ciljeva poslovanja i planiranja aktivnosti.

Izvršenje budžeta. Analizom izvršenja budžeta (Tabela br. 1. u prilogu) ustanovili smo da su postojala odstupanja odobrenog i izvršenog budžeta, te da je budžet Ministarstva ostvaren 93% ili 3.191.177 KM manje od odobrenog. Mišljenja smo da je ovakvo izvršenje budžeta posljedica neusklađenosti realnih ciljeva u odnosu na predviđenu gornju granicu rashoda budžeta za 2007. godinu, kao i nepopunjenosti radnih mjesta po sistematizaciji (projekcija budžeta planirana je na bazi 500 zaposlenih, a stvarni broj zaposlenih iznosio je 465 na kraju godine). Ministarstvo je 31.12.2007.godine izvršilo jednu promjenu strukture budžeta na poziciji «tekućih izdataka» u ukupnom iznosu od 440.000 KM što ukazuje na usklađivanje planiranih i izvršenih rashoda na određenim pozicijama.

Preporuka

Potrebno je ubuduće uskladiti realne ciljeve poslovanja i planirane aktivnosti sa gornjom granicom rashoda koja je određena u Dokumentu okvirnog budžeta za period 2008-2010. godine polazeći od detaljne analitičke strukture rashoda i stvarne potrebe za određenim ulagaljima. Time bi se osiguralo efikasnije upravljanje javnim sredstvima i smanjio rizik od nenamjenskog trošenja sredstava.

4. Računovodstvo i finansijski izvještaji

4.1. Popis novčanih sredstava, potraživanja i obaveza

Novčana sredstva

Prilikom popisa novčanih sredstava na računima i blagajnama u DKP-ima, centralnom računu Ministarstva u Minhenu i blagajnama sjedišta Ministarstva u 2007. godini nisu uočeni slučajevi neslaganja stvarnog i knjigovodstvenog stanja, osim u slučajevima gdje su evidentirane razlike na prijelaznom računu DKP-a koje je potrebno istražiti u cilju njihovog usaglašavanja.

<u>DKP</u>	<u>Razlika stvarnog i knjigovodstvenog stanja</u>
NJUJORK	-3.077 KM
PARIZ	-68.346 KM
TOKIO	<u>-95.262 KM</u>
Ukupna razlika:	-166.685 KM

Obaveze

Primjetili smo da postoje obaveze iz ranijih godina koje nisu zatvorene kao i potencijalne obaveze koje mogu u budućnosti bitno uticati na stvaranje novih obaveza. Konstatovano je sljedeće:

- Još uvijek nije izmirena obaveza po računu Kantonalnog centra za socijalni rad iz 2001.g. u iznosu od 50.000 KM. Prema obrazloženju ovlaštenog lica u računovodstvu Ministarstva, obaveze iz 2001. godine su predmet koji rješava Ministarstvo financija i trezora BiH;
- Interne finansijske obaveze između sjedišta Ministarstva i DKP mreže rješavane su postupno tokom 2007. godine. Međutim, iste nisu u potpunosti riješene, tako da iskazano stanje na kontu 361311 u iznosu od 78.487 KM predstavlja i dalje neraščišćeno stanje internih finansijskih odnosa koje treba u narednom periodu rješavati.

Potraživanja

- Konstatovana su neslaganja na računima depozita (konta 141212, 141214) koja se odnose na zakupe rezidencija ambasada i stanova zaposlenih u DKP mreži. Stanje depozita prema popisu iznosi 1.428.987 KM, a knjigovodstveno stanje iznosi 1.409.823 KM (razlika 19.164 KM). Potrebno je detaljno identifikovati sve depozite i osigurati povrat sredstava tamo gdje to nije učinjeno;
- Potraživanja od zaposlenih, najvećim dijelom od šefova DKP-a (konta 131391;131392;131361), evidentirana su i popisana u ukupnom iznosu od 208.342 KM. Potrebno je napraviti detaljnu analizu ovih potraživanja i utvrditi iznose za povrat ovih sredstava;
- Sumnjiva i sporna potraživanja evidentirana su u iznosu od 67.618 KM. Potrebno je napraviti detaljnu analizu i tačnu strukturu ovih potraživanja (npr. u DKP-u Kopenhagen i Otava vodi se negativno saldo na ovim potraživanjima), te preduzeti mjere za njihovu naplatu,
- Komisija za popis je konstatovala neslaganje stvarnog i knjigovodstvenog stanja u DKP mreži za stikere viza (Beč, Buenos Aires, Kairo, Milano i Zagreb). U DKP-ima Beč, Milano, Otava i Peking je konstatovano neslaganje stvarnog i knjigovodstvenog stanja za putne listove. Potrebno je istražiti navedena neslaganja i preduzeti mjere na identifikovanju uzroka ovih neslaganja.

Preporuka

Pored toga što su navedena neslaganja konstatovana popisom od strane samog Ministarstva, potrebno je u skladu sa odgovarajućim računovodstvenim standardima riješiti zastarjele obaveze i potraživanja i neslaganja konstatovana popisom sve u cilju tačne prezentacije finansijskih izvještaja.

5. Usklađenost sa zakonima i pravilima

5.1. Javne nabavke

Ministarstvo je tokom godine provodilo procedure javnih nabavki, ali ne u potpunosti za sve robe i usluge. Uočili smo tokom revizije određene slabosti koje su imale uticaja na samu efikasnost ovog procesa i njegovu zakonitost. Poslove javnih nabavki obavljala je jedna komisija bez jasnih zaduženja i odgovornosti u ovom procesu. Također, u Ministarstvu nije postojalo lice čija bi isključiva nadležnost bila poslovi javnih nabavki. Kao posljedica neodgovarajuće organizacije i nadzora nad sistemom javnih nabavki, procedure javnih nabavki nisu bile u potpunosti provedene u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama BiH. Konstatovali smo da Plan javnih nabavki kao osnova cjelokupnog sistema javnih nabavki nije dovoljno precizan. Vrijednosti pojedinačnih ugovora nisu bile procijenjene, a plan javnih nabavki nije jasno isticao koja će se vrsta postupka primjenjivati na postupak dodjele ugovora kako je definisano članom 6. Zakona o javnim nabavkama. Iako se u odnosu na pojedinačne vrijednosti može pretpostavljati koji će postupak biti primijenjen, smatramo da određivanje postupka treba biti naznačeno i obrazloženo procjenom tržišta, poznavanjem svake konkretne nabavke, sačinjavanjem adekvatne tenderske dokumentacije, itd.

Niže dajemo pregled nabavki za koje Ministarstvo nije provelo procedure saglasno Zakonu o javnim nabavkama, a za koje su realizovani troškovi na godišnjem nivou:

- **Troškovi putovanja u inostranstvo** – ukupne nabavke iznosile su **425.132 KM**. U ovom slučaju nisu provedene i obnovljene procedure nabavki izborom najpovoljnijeg ponuđača po Zakonu o javnim nabavkama, a usluge su vršene na osnovu ugovora iz 2005. godine;
- **Izdaci za internet** – ukupne nabavke iznosile su **38.735 KM**;
- **Usluge štampanja** – ukupne nabavke iznosile su **33.801 KM** (procedura izbora dobavljača za usluge štampanja nije bila obnovljena u 2007. godini, a usluge su vršene od dobavljača GIR DESING koji je izabran 2006. godine i čiji je ugovor važio od 16.02.2006. do 16.02.2007. godine);
- **Materijal za opravku i održavanje zgrada** – ukupne nabavke iznosile su **22.949 KM** (najveći dio odnosi se na dobavljača Erikson trade Sarajevo);
- **Usluge smještaja** – ukupne nabavke iznosile su **25.363 KM** (evidentirani su troškovi hotelskog smještaja raznih delegacija i ambasadora u pripremi. Ustanovljeno je da je glavni dobavljač usluga smještaja stranih delegacija Holiday inn Sarajevo, a za usluge smještaja ambasadora u pripremi koriste se razni dobavljači (hotel Saraj, hotel Astra, Radon plaza);
- **Pranje vozila** – ukupne nabavke iznosile su **8.342 KM** (procedura izbora započeta 01.08.2007.godine i nije okončana);
- **Materijal za dekoraciju službenih prostorija** – ukupne nabavke iznosile su **5.157 KM**.

Po tom osnovu Ministarstvo je izvršilo nabavke roba i usluga bez provođenja procedura po Zakonu o javnim nabavkama u ukupnom iznosu od **559.479 KM**.

Prilikom pregleda pojedinačno izvršenih postupaka javnih nabavki konstatovali smo sljedeće nepravilnosti:

- Otvoreni postupak javne nabavke za rekonstrukciju dijela zgrade Ministarstva (prizemlje i I sprat) čija je vrijednost po ugovoru zaključenim sa «Stroping» d.o.o. Sarajevo iznosila **135.345 KM** nije izvršen u skladu sa odredbama Zakona o javnim nabavkama. U ovom slučaju kao jedan od kriterijuma za vrednovanje ponuda tražena je referens lista (20%) i profesionalna sposobnost (15%), što prema članu 25. i 26. Zakona o javnim nabavkama pripada kvalifikacionim uslovima, a ne uslovima prema kojima se ocjenjuje ekonomski najpovoljnija ponuda. Tako je uslov «profesionalna sposobnost» bio odlučujući za dobivanje posla. Komisija je pod ovim uslovom ocijenila kvalitet dostavljenih uzoraka građevinskog materijala, što nije bilo naznačeno u obavještenju o javnoj nabavci i što je traženo naknadno. Ugovor sa navedenim ponuđačem zaključen je 21.11.2006. godine sa rokom završetka posla 30 dana od uvođenja u posao. Međutim, ugovoreni rok nije poštovan jer je konačna situacija ispostavljena tek 16.04.2007. godine. Postojala je klauzula o ugovornoj kazni (2% na ukupnu vrijednost radova za svaki dan zakašnjenja, a najviše 5% od ukupno ugovorene cijene prilikom konačnog obračuna) što Ministarstvo ili njegov nadzorni organ uopće nisu primijenili. Konačno, posao rekonstrukcije je dodatno ugovoren po članu 11. Zakona o javnim nabavkama sa istim ponuđačem u iznosu 50% od vrijednosti osnovnog ugovora ili 67.672 KM na «dodatne radove koji nisu bili uključeni u prvobitno zaključen ugovor». Na aneks ugovora dato je pozitivno mišljenje Pravobranilaštva BiH. Međutim, iako se radi o dodatnim radovima utvrdili smo da se radovi odnose na istu vrstu radova (npr. molersko-farbarski radovi, zidarski radovi, instalaterski, itd). Također, nismo dobili dokaz o vođenju pregovaračkog postupka sa istim dobavljačem. Stoga, nismo se mogli uvjeriti u opravdanost dodatnih radova do visine dozvoljene granice i zašto radovi nisu bili u potpunosti obuhvaćeni predmjerom ili predračunom radova na početku ugovaranja, te da zbog nepredvidivih okolnosti postoji potreba za nabavkom dodatnih usluga ili radova koji nisu bili uključeni u početni ugovor koji je zaključen ranije. Također, uzimajući u obzir i dodatne radove, drastično je premašen rok završetka radova, jer je konačna situacija po aneksu ugovora ispostavljena 19.09.2007. godine, što znači da je rekonstrukcija I sprata i prizemlja zgrade trajala oko 9 mjeseci.
- Otvoreni postupak javne nabavke za rekonstrukciju dijela zgrade Ministarstva (II i III sprat) čija je vrijednost po ugovoru zaključenim sa «Stroping» d.o.o. Sarajevo iznosila **156.569 KM** nije izvršen u skladu sa odredbama Zakona o javnim nabavkama. U ovom slučaju kao jedan od kriterijuma za vrednovanje ponuda tražena je referens lista (20%) što prema članu 25. Zakona o javnim nabavkama pripada kvalifikacionim uslovima, a ne uslovima prema kojima se ocjenjuje ekonomski najpovoljnija ponuda. Iako bodovanje «referens liste» nije direktno imalo uticaja na izbor ponuđača, smatramo da ovaj uslov treba uzimati isključivo kao predkvalifikacioni dio ponude u dokazivanju ekonomske i finansijske podobnosti kandidata. Ugovor sa navedenim ponuđačem zaključen je 06.12.2007. godine sa rokom završetka posla 30 dana i 7 dana nakon potpisivanja ugovora. Po tom osnovu radovi su trebali biti završeni sredinom januara 2008. godine. Međutim, već je evidentno da ugovoreni rok neće biti ispunjen jer je prva privremena situacija ispostavljena tek 29.02.2008. godine na dosadašnju vrijednost radova u iznosu od 81.014 KM. Postojala je klauzula o ugovornoj kazni (2% na ukupnu vrijednost radova za svaki dan zakašnjenja, a najviše 5% od ukupno ugovorene cijene prilikom konačnog obračuna) što uopće nije bilo primijenjeno od strane Ministarstva ili njegovog nadzornog organa;
- Otvoreni postupak javne nabavke za sanaciju fasade dijela zgrade koja pripada Ministarstvu čija je vrijednost po ugovoru zaključenim sa «Fain inžinjeri» d.o.o. Sarajevo iznosila **203.892 KM** nije izvršen u skladu sa odredbama Zakona o javnim nabavkama. U ovom slučaju kao jedan od kriterijuma za vrednovanje ponuda tražena je referens lista (20%) što prema članu 25. Zakona o javnim nabavkama pripada kvalifikacionim uslovima, a ne uslovima prema kojima se ocjenjuje ekonomski najpovoljnija ponuda. Iako bodovanje «referens liste» nije direktno imalo uticaja na izbor ponuđača, smatramo da ovaj uslov treba uzimati isključivo kao predkvalifikacioni dio ponude u dokazivanju ekonomske i finansijske podobnosti kandidata.

Ugovor sa navedenim ponuđačem zaključen je 11.01.2008. godine sa rokom završetka posla 40 dana od dana uvođenja u posao. Po tom osnovu radovi su trebali biti završeni krajem februara 2008. godine. Međutim, već je evidentno da ugovoreni rok neće biti ispunjen jer je prva privremena situacija ispostavljena tek 03.03.2008. godine na dosadašnju vrijednost izvedenih radova u iznosu od 88.611 KM. Postojala je također klauzula o ugovornoj kazni (2% na ukupnu vrijednost radova za svaki dan zakašnjenja, a najviše 5% od ukupno ugovorene cijene prilikom konačnog obračuna) što uopće nije bilo primijenjeno od strane Ministarstva ili njegovog nadzornog organa;

- Otvoreni postupak za održavanje, redovno i vanredno servisiranje motornih vozila, tehnički pregled motornih vozila (sa registracijom), proizvođača VW i Audi, isporuka visokokvalitetnih pneumatika i felni svih profila izvršen je pod jednim lotom, a ukupni troškovi koji je izvršen sa izabranim ponuđačem u 2007. godini iznosili su **25.713 KM**. Ovakav postupak nabavke dovodi do neefikasnosti samog postupka i ne pruža stvarnu konkurenciju jer je rijetkost da na tržištu jedan dobavljač pruža sve usluge i isporuke robe koje su navedene u jednom lotu. Naime, rasčlanjivanjem nabavki na više lotova stvorila bi se mogućnost izbora najpovoljnijeg dobavljača za pojedine robe usluge. Prilikom ocjenjivanja ponuda Komisija za javne nabavke je proizvoljno tumačila kriterijume koji su bili navedeni u tenderskoj dokumentaciji. Tako je kao obrazloženje uslova «tehnička i profesionalna sposobnost» uzela u obzir udaljenost servisa od Ministarstva, te su serviseri iz Banja Luke dobili najmanji broj bodova iako su ponudili najpovoljnije cijene svih usluga uključujući i cijene guma. Pored toga, kriterijum «tehnička profesionalna sposobnost» ne može biti kriterijum vrednovanja najpovoljnije ponude, već samo kvalifikacioni uslov po članu 26. Zakona o javnim nabavkama. Kao najpovoljniji dobavljač izabrana je firma AC Quattro sa kojom je potpisan ugovor za sve usluge osim isporuke guma, mada su i gume nabavljene od istog dobavljača;
- Pregovarački postupak za usluge selidbe iz Ambasade Buenos Aires za Sarajevo izvršen je u vrijednosti od **27.862 KM**. Konstatovali smo da je prvo bio primijenjen konkurentski postupak nabavke bez objave obavještenja o javnoj nabavci. Kako nisu pristigle tri ponude (jedna ponuda "Interšped" stigla je poslije roka određenog za dostavljanje ponuda) postupak je bio poništen. Nakon toga Ministarstvo donosi Odluku o provođenju pregovaračkog postupka bez objavljivanja obavještenja. Kao obrazloženje navodi se hitnost radi povratka ambasadora i savjetnika Ambasade. Međutim, član 11. stav 4. Zakona o javnim nabavkama objašnjava hitnost «kada se izuzetno, zbog dokazivih razloga krajnje hitnosti prouzrokovane događajima nepredvidivim za dati ugovorni organ, ne mogu ispoštovati ovim zakonom utvrđeni minimalni rokovi za ubrzani ograničeni postupak. Okolnosti pod kojima se opravdava izuzetna hitnost postupka ne smiju se ni u kom slučaju moći dovesti u vezu s ugovornim organom». U konkretnom slučaju Ministarstvo nije moglo primijeniti termin «hitnost» jer se razlog dovodi u vezu sa ugovornim organom, tj. Ministarstvom, koje je unaprijed znalo rok zatvaranja Ambasade i kojem je ostavljeno dovoljno vremena za provođenje odgovarajućeg postupka nabavki;
- Otvorenim postupkom za nabavku goriva po tenderskoj dokumentaciji traženo je 30.000 litara dizela i 15.000 litara benzina. Kao kriterijum izbora najpovoljnijeg ponuđača za nabavku goriva određena je između ostalih i «profesionalna sposobnost», što prema članu 26. Zakona o javnim nabavkama spada u kvalifikacionu ponudu, a ne ocjenu ekonomski najpovoljnije ponude. Prilikom ocjenjivanja «profesionalnih sposobnosti» uzeta je u obzir rasprostranjenost pumpi, te je OMV Sarajevo je po tom osnovu dobio najviše bodova. Smatramo da se rasprostranjenost pumpi ne može podvesti pod profesionalne karakteristike, već je ovo trebalo detaljnije opisati u tenderskoj dokumentaciji. Također, prilikom bodovanja kriterijuma «uslovi plaćanja» uzeto je u obzir tzv. kartično plaćanje, a ne odgoda plaćanja, tako da je 'Proming' Sarajevo koji je ponudio veću odgodu plaćanja dobio manji broj bodova. Konstatovali smo i da je 'Proming' Sarajevo ponudio najnižu cijenu i isti uložio prigovor koji je od strane Ministarstva odbijen;

- Putem konkurentskog postupka izvršena je nabavka klima uređaja u vrijednosti **12.210 KM** od firme 'Union look' Sarajevo. Konstatovali smo da su ponude primljene putem faksa, te je po tom osnovu prekršen član 1. stav (c) Zakona o javnim nabavkama "Ugovorni organ treba da preduzme sve potrebne mjere kako bi se osigurala pravična i aktivna konkurencija među potencijalnim dobavljačima, uz ostvarivanje jednakog tretmana, nediskriminacije i transparentnosti". Utvrđeno je da je i poslije konkurentskog postupka izvršena nabavka dodatnih klima uređaja od istog ponuđača.
- Otvoreni postupak za nabavku jednog automobila (staro za novo) u vrijednosti **115.207 KM** izvršen je na osnovu obavještenja o nabavci koje je objavljeno 03.12.2007, dok je rok za prijem i otvaranje ponuda određen 27.12.2007. godine što nije u skladu sa članom 21. tačka 5. Zakon o javnim nabavkama koji definiše da «u slučaju otvorenog postupka minimalni rok za prijem ponuda ne može biti kraći od 28 dana od datuma obavještenja o nabavci». Ministarstvo je izvršilo nabavku automobila Audi 6 po odluci o izboru najpovoljnijeg dobavljača koja je donesena 28.12.2007. godine, a vozilo je isporučeno isti dan. Kupoprodajni ugovor zaključen je u januaru 2008. godine. Sve navedeno predstavlja kršenje Zakona o javnim nabavkama jer je ugovorni organ morao biti upoznat da se otvoreni postupak ne može izvršiti u razumnom vremenu u kojem trebaju biti zadovoljeni i ostali uslovi (mišljenje Pravobranilaštva BiH na ugovor, rokovi za žalbe, itd.)
- Konstatovali smo u jednom slučaju nabavku knjiga prof. dr. Nijaza Durakovića «Prokletstvo muslimana» (na arapskom jeziku) za koju nismo dobili uvjeravanja o provođenju pregovaračkog postupka bez objavljivanja obavještenja o nabavci saglasno odredbama člana 11. stav 4. pod a) tačka 3. Zakona o javnim nabavkama, «kada zbog suštinskih, tehnički dokazivih ili umjetničkih razloga ili zbog razloga koji se odnose na zaštitu ekskluzivnih prava, samo određeni dobavljači mogu izvršiti nabavku, pružiti usluge ili izvršiti radove i kada ne postoji druga mogućnost izbora». Dalja procedura nabavki nije ispravno provedena (nedostaje zapisnik Komisije za nabavke kao dokaz pregovaranja što dovodi u pitanje transparentnost cjelokupnog postupka). Konačno, nismo sigurni u ispravnost izdate fakture od navedenog fizičkog lica u slučaju nepostojanja stvarne registracije prodavca, što dovodi u pitanje vjerodostojnost same knjigovodstvene isprave (pečat, prijava poreskih obaveza, itd.). Vrijednost ukupne nabavke po fakturi iznosila je 9.000 KM za 150 knjiga, a plaćeno je 6.000 KM, iako je zaprimljena ukupna količina od 150 knjiga. Na knjigama postoji pečat «poklon Ambassade Egiptat» i sa tog stanovišta ne možemo potvrditi pravilnost ove nabavke (naknadno nam je obrazloženo da usluga autora knjige nije plaćena od strane Ambassade Egipta, već nadoknađena ustupanjem knjiga);
- Otvoreni postupak javnih nabavki za usluge koje se odnose na kasko osiguranje vozila bio je u potpunosti proveden i poslato je obavještenje o izboru najpovoljnijeg ponuđača. Međutim, ugovor sa izabranim najpovoljnijim ponuđačem VGT Sarajevo nije zaključen jer je ponuđač dao pismeno izjašnjenje o odustanku. Ne ulazeći u razloge ovakvog postupanja, posljedica je izgubljeno vrijeme za izbor ponuđača, stvaranje troškova (oglašavanje, komisija itd.) i nemogućnost korištenja kasko osiguranje vozila od dobavljača izabranog u skladu sa zakonom;
- Otvoreni postupak za vršenje usluga prijevoza zaposlenih u Ministarstvu na relaciji Pale - Sarajevo nije izvršen u skladu sa odredbama Zakona o javnim nabavkama. Vrijednost ugovora na godišnjem nivou iznosi **54.981 KM**. U ovom slučaju kao kriterijumi za vrednovanje ponuda razmatrani su uslovi «tehnička osposobljenost» (vrednovana 35%) i «referens lista» (vrednovana 20%), što prema članu 25. i 26. Zakona o javnim nabavkama pripada kvalifikacionim uslovima, a ne uslovima prema kojima se ocjenjuje ekonomski najpovoljnija ponuda. Iako ovo bodovanje nije imalo direktan uticaj na izbor ponuđača, smatramo da procenat ovih vrednovanja znatno umanjuje ostale kriterijume (npr cijenu, uslove plaćanja, itd.) koji se vrednuju prilikom evaluacije. Također, sa izabranim ponuđačem zaključen je okvirni sporazum na period od tri godine (2007-2010).

S obzirom da ovim sporazumom nije obuhvaćena maksimalna količina i obim javne nabavke (zbog budućeg budžeta), kao i cijena koja je obuhvaćena u ugovoru koji je zaključen na godišnjem nivou, nismo sigurni da se u ovom slučaju ne sprečava ili ne ograničava konkurencija jer postojanje okvirnog ugovora podrazumijeva da svi godišnji ugovori zaključeni tokom perioda djelovanja okvirnog sporazuma moraju ispoštovati prvobitno utvrđene uslove, koji u ovom slučaju nisu navedeni. Stoga, konkurencija treba da se odvija u vrijeme kada se zaključuje okvirni sporazum (kao osnov ugovaranja), a ne u vrijeme primjene sporazuma kada se zaključuju pojedinačni ugovori.

Preporuka

Saglasno odredbama Zakona o javnim nabavkama, sistem javnih nabavki treba da osigura najefikasniji način korištenja javnih sredstava, izvršenje nabavke i dodjeljivanje ugovora u skladu s postupcima utvrđenim zakonom, te pravičnu i aktivnu konkurenciju uz ostvarivanje jednakog tretmana, nediskriminacije i transparentnosti.

Mišljenja smo da je potrebno donošenje potpunog plana nabavke u kojem će biti uključena sva nabavka roba, usluga i radova, te uspostavljanje adekvatnog internog kontrolnog sistema kojim će se osigurati da realizacija postupaka nabavki bude u skladu sa zakonskim odredbama i ugovorenim rokovima.

U cilju unapređenja sistema internih kontrola bilo bi dobro da Ministarstvo donese detaljna interna pravila i procedure kojim bi se definisale odgovornosti svih učesnika u procesu nabavke vezano za izradu godišnjeg plana nabavki, rok za donošenje plana, obaveze i odgovornosti komisije za nabavke i druga bitna pitanja kojim bi se osiguralo da proces nabavke bude proveden u skladu sa zakonskim odredbama.

5.2. Ugovori

- Usaglašavanjem ugovorenih uslova koji se odnose na ugovor o prijevozu robe-dokumentacije («brza pošta») koju vrši Rhea Expres d.o.o Licence of FedEx Corporation, konstatovali smo da ugovorene cijene nisu u saglasnosti sa fakturisanim cijenama za ove usluge. Ovo isto konstatovala je interna revizija Ministarstva. Navedeno je posljedica izostanka suštinske kontrole finansijske dokumentacije tj. uporedne kontrole težina pojedinačnih pošiljki na tovarnom listu i fakturisanih težina, kao i uporedne kontrole cijena iz ugovora sa fakturisanim cijenama po kojima je ovaj dobavljač i izabran u otvorenom postupku. S obzirom da je ovo predmet posebnih ispitivanja, došli smo do saznanja da su za sve račune od maja 2007. godine obustavljene isplate, tako da vrijednost neplaćenih (a sada spornih) obaveza do danas iznosi **264.121 KM**. Mišljenja smo da u ovom slučaju treba izvršiti kontrolu svih računa i nesporne iznose platiti kako ne bi došlo do obračuna zateznih kamata i eventualnog sudskog spora ili u konačnom sagledati mogućnost raskida ugovora. Ministarstvo je 29.02.2008. godine donijelo odluku o raskidu ugovora sa navedenim ponuđačem i «korištenju usluga drugih dobavljača do okončanja tenderskog postupka». Prema saznanjima, za spomenute usluge od navedenog datuma koristi se firma DHL Sarajevo bez provedene procedure izbora najpovoljnijeg ponuđača, što nije u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama;
- Kontrolom troškova prijevoza u inostranstvu po računima Biotours Sarajevo (**oko 420.000 KM**) nismo mogli usaglasiti konačne iznose na računima «Biotours» za usluge nabavki avionskih karata sa uslovima iz ugovora sa ovim dobavljačem. Naime, u prilogima računa ne nalaze se avio karte koje se posebno odlažu uz putne naloge (Ministarstvo je nakon prethodne revizije ispravilo ovaj nedostatak). Naknadnim poređenjem cijena karata sa iznosima na računu, nismo se mogli uvjeriti u visinu provizije koja predstavlja razliku između cijene karte i fakturisanog iznosa. Također, ugovor sa ovim ponuđačem ne predviđa proviziju (mada je razumno da ona postoji), ali predviđa i određene popuste ili alternativne (jeftinije) letove za koje se nismo uvjerili da su ponuđeni. Pored toga, u ovom slučaju nije bio izabran najpovoljniji ponuđač saglasno procedurama Zakona o javnim nabavkama, iako je bilo pokušaja provođenja procedura koje su poništene. Usluge su vršene na osnovu ugovora iz 2005. godine.

Preporuka

Potrebno je osigurati kontrolu praćenja ugovorenih uslova i djelovanja u slučaju bilo kakvih odstupanja od ugovora. Ovo podrazumijeva i suštinsku kontrolu finansijske dokumentacije koja treba da bude pod nadzorom odgovornih lica prije odobravanja naloga za plaćanje.

5.3. Interna pravila

Službena vozila. Sistem internih kontrola nije u potpunosti efikasan kada su u pitanju troškovi koji se vežu za službena vozila (troškovi održavanja, gorivo, i sl.). Ovo iz razloga što se još uvijek ne vodi odgovarajuća kontrola potrošnje goriva kao i kontrola održavanja vozila. Kako pregled potrošnje goriva ne daje stvarno stanje prosječne potrošnje goriva, tako se ne može pravovremeno djelovati u smislu da se ispita prekomjerna potrošnja goriva. U putnom nalogu za automobile kolona koja se odnosi na stanje brojčanika na km/h u momentu dosipanja goriva u većini slučajeva ostaje nepopunjena. Iz ovoga razloga se ne može tačno utvrditi prosječna potrošnja goriva jer se iz pregleda potrošnje ne vidi momenat sipanja goriva. (uobičajeno se uzima mjesečna kilometraža i mjesečno sipanje goriva što daje nerealan prikaz mjesečne potrošnje goriva).

Također, nepostojanje pojedinačnih narudžbenica i internih zahtjeva onemogućava pravovremeno djelovanje u vezi provjere da li se radi o stvarno realnim potrebama za određenom uslugom opravke vozila i procjenom opravdanosti nastalih troškova. Tako se u sklopu nekih faktura nalazila i nabavka multiloka, muzičkog CD, itd. Kod pojedinih faktura koje se odnose na opravke vozila (zamjena šoferšajbe, zamjena kompresora, itd) nisu se pravile zabilješke od strane lica koja su koristila vozila u momentu nastanka štete, kako bi se dokumentovali uzroci kvarova.

Kako se točenje goriva na benzinskim pumpama vršilo na osnovu kartica koja glase na službeno vozilo, smatramo da nije moguće uspostaviti zadovoljavajuću kontrolu (postoji mogućnost točenja goriva u druga vozila koja nisu službena). Testiranjem je npr. utvrđeno da se gorivo točilo i vikendom (subota i nedjelja), a u nalogu za auto nije upisano da se vozilo koristilo taj dan (kilometraža) nego se uzela kilometraža od petka kao početna i nastavljeno je upisivanje u ponedjeljak. Interna pravila o korištenju službenih vozila nisu definisala korištenje kartica za točenje goriva i odgovarajuće kontrole.

Mobilni telefoni. Pregledom troškova službenih mobilnih telefona utvrđeno je da se Odluka o pravu na korištenje službenog mobilnog telefona primjenjuje, te da su ostvarena prekoračenja u potrošnji uredno odbijena putem obustave na plaće zaposlenih. Međutim, uočili smo dosta visoke račune za ministra i zamjenika ministra. Mada isti imaju pravo korištenja mobilnih telefona bez ograničenja (tačka 2. Odluke), postavlja se pitanje da li se može smatrati racionalnom potrošnjom mogućnost «neograničenog korištenja troškova službenih mobilnih telefona». Kako bi se uvjerali da je postojao objektivan i dovoljno pouzdan osnov za ocjenu opravdanosti istih, mišljenja smo da bi bilo korisno uvesti praksu prilaganja listinga poziva uz mjesečne račune za korištenje usluga mobilnih mreža.

Usluge reprezentacije

- Uočeno je da se nova odluka o «internoj» reprezentaciji počela primjenjivati od januara 2007. godine, iako je važila od marta 2007. godine. U pitanju je prijevremeno povećanje dozvoljenih iznosa mjesečnih troškova i pokriće prekoračenja pojedinačnih troškova koja se priznaju na teret Ministarstva;
- Ostvarivanje prava na reprezentaciju izvan objekta Ministarstva nije jasno regulisano pravilima (uočili smo dosta visoke iznose ovih troškova, kao i pojavu da postoje računi bez specifikacija);
- Konstatovali smo da je za potrebe održavanja godišnjeg prijema za diplomatski kor u iznosu od 4.657 KM izabran dobavljač Holiday inn hotel Sarajevo putem direktnog sporazuma što nije u skladu sa članom 45. stav 2. Zakona o javnim nabavkama koji definiše da «ugovor za nabavku roba, usluga ili radova čiju je vrijednost ugovorni organ procijenio u skladu s odredbama stavova (5) do (8) člana 6. ovog zakona na iznos koji je jednak ili manji od 3.000 KM može se dodijeliti putem direktnog sporazuma, u skladu s odredbama člana 47. ovog zakona»;

- Ministarstvo je tokom 2007. godine u okviru odobrenih budžetskih sredstava za usluge reprezentacije vršilo i nabavku određenih poklona (umjetničkih slika, knjiga, itd.) namijenjenih za uručivanje prilikom radnih sastanaka domaćim i međunarodnim vladinim i nevladinim organizacijama. Ne osporavajući potrebu uručivanja prigodnih poklona u cilju održavanja poslovne saradnje sa spomenutim subjektima, ističemo potrebu da se u Ministarstvu uvede odgovarajuća evidencija o datim i primljenim poklonima. Ovo iz razloga transparentnosti i efikasnosti praćenja i kontrole namjenskog trošenja javnih sredstava;
- Utvrdili smo da je na uslugama reprezentacije prikazana nabavka novogodišnjih paketića za djecu zaposlenih u Ministarstvu. Sam postupak nabavke paketića od dobavljača «Tesito» Sarajevo u iznosu od 4.785 KM putem konkurentskog zahtjeva nije bio obavljen u skladu sa procedurama Zakona o javnim nabavkama. Prikupljene tri ponude su stigle putem faksa na osnovu čega možemo konstatovati da je narušen član 1. stav c. Zakona o javnim nabavkama koji definiše da «ugovorni organ preduzima sve potrebne mjere kako bi se osigurala pravična i aktivna konkurencija među potencijalnim dobavljačima, uz ostvarivanje jednakog tretmana, nediskriminacije i transparentnosti». Također, potencijalnim ponuđačima nije poslat zahtjev za dostavu ponuda sa detaljnim opisom predmeta nabavke, roka za dostavu ponuda, mjesta prijema ponuda i drugim elementima koji su propisani odredbama člana 46. istog zakona, niti je zaključen ugovor sa ponuđačem;
- Uočeno je da se kroz putne troškove pravdaju troškovi koji po karakteru ne spadaju u tu kategoriju i gdje je upitna i konačna namjena sredstava (nabavka torbe za laptop, kartice za fotoaparatus, itd.). Korištenje biznis kartice za službena putovanja smatramo opravdanim, međutim pronašli smo određena odstupanja kada je u pitanju ispravnost korištenja i pravdanja nastalih troškova. Nismo u svim slučajevima pronašli račune tako da nam je u pojedinim slučajevima nepoznata namjena trošenja sredstava. Također, pravila o korištenju biznis kartice nisu dovoljno jasna kada je u pitanju pojam «reprezentacija», što može navesti korisnika na nenamjensku potrošnju;

Preporuka

Potrebno je uvesti efikasniju kontrolu troškova koji se vežu za službena vozila (opравke, servisi, točenje goriva, itd), mobilne telefone i usluge reprezentacije u cilju racionalizacije troškova i namjenske potrošnje sredstava. Preporučujemo da se preispitaju interna pravila koja regulišu ove izdatke i definišu obaveze i odgovornosti za kontrolu ovih izdataka.



6. Korespondencija sa klijentom

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

U ostavljenom roku od 15 dana, Ministarstvo je dostavilo komentare na nalaze sadržane u Nacrtu izvještaja o reviziji.

Po našoj procjeni, Ministarstvo za većinu nalaza nije dostavilo nove dokaze i činjenice koje bi uticale na izmjenu nalaza sadržanih u Nacrtu izvještaja o reviziji, a pojedini komentari su uvaženi i izvršene su korekcije u Nacrtu izvještaja. Po tom osnovu ovaj Izvještaj predstavlja konačan izvještaj dostavljen klijentu sa određenim korekcijama u odnosu na Nacrt izvještaja o reviziji.

U prilogu Izvještaja dostavljamo vam komentare Ministarstva i naš odgovor na komentare.

Sarajevo, juni 2008. godine

**ZAMJENIK GENERALNOG
REVIZORA**

mr. Dragan Kulina

GENERALNI REVIZOR

M.P.

Milenko Šego