



**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 :

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

Sarajevo, lipanj 2008. godine

**KAZALO**

I.	MIŠLJENJE REVIZORA	3
II.	NALAZI I PREPORUKE	5
1.	Sažetak	5
2.	Realizacija ranijih preporuka	5
3.	Sustav internih kontrola	7
3.1.	Kontrolno okruženje	7
3.2.	Planiranje i izvršenje proračuna	8
4.	Računovodstvo i finansijska izvješća	10
4.1.	Popis novčanih sredstava, potraživanja i obveza	10
5.	Usklađenost sa zakonima i pravilima	11
5.1.	Javne nabave	11
5.2.	Ugovori	15
5.3.	Interna pravila	16
6.	Korespondencija sa klijentom	18

PRIVITAK

- Tablica izvršenja proračuna za razdoblje 01.01. do 31.12.2007. godine
- Komentari klijenta na Nacrt izvješća o reviziji za 2007. godinu
- Odgovor Ureda za reviziju na komentare klijenta

I. MIŠLJENJE REVIZORA

Temelj za reviziju

Temeljem Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine («Službeni glasnik BiH», broj: 12/06) izvršili smo reviziju finansijskih izvješća koji se odnose na godinu koja se završava 31.12.2007. (Bilanca stanja, Posebnih pregleda uz Bilancu stanja i Analize izvršenja proračuna) u **Ministarstvu vanjskih poslova Bosne i Hercegovine** (u daljnjem tekstu: Ministarstvo).

Odgovornost menadžmenta/revizora

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

Sukladno tome, naša odgovornost je izražavanje mišljenja o tome jesu li finansijska izvješća pouzdana i odražavaju li bilance u cijelosti rezultate izvršenja proračuna. Također, naša odgovornost je procijeniti primjenjuju li rukovoditelji institucije zakone i propise, koriste sredstva za odgovarajuće namjene te ocijeniti finansijsko upravljanje, funkciju interne revizije i sustave internih kontrola.

Cilj i djelokrug revizije

Reviziju smo obavili sukladno Revizijskim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija – ISSAI i Međunarodnim standardima revizije. Revizija uključuje ispitivanje, na bazi izvršenih testiranja, dokaza koji su relevantni za iskazane iznose i objavljivanja u finansijskim izvješćima, te regularnost finansijskih transakcija koje su uključene u finansijska izvješća.

Revizija je planirana i izvršena tako da se dobiju informacije i pojašnjenja koja smatramo nužnim za osiguravanje dostatno dokaza koji pružaju razumno uvjerenje da finansijska izvješća ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze uzrokovane greškama, prijevarom ili drugim neregularnim radnjama i da su sredstva utrošena sukladno odobrenom proračunu i drugim propisima.

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

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

Kvalifikacija:

1. *Ministarstvo nije riješilo stavke konstatirane popisom koje se odnose na razlike na prijelaznim računima novčanih sredstava određenih DKP-a, interne finansijske obveze i potraživanja i neizmirene obveze i potraživanja iz ranijeg razdoblja (detaljnije -točka 4.1.);*
2. *U dijelu tekućih izdataka Ministarstvo nije provodilo procedure suglasno Zakonu o javnim nabavama za koje su realizirani troškovi na godišnjem nivou u ukupnom iznosu od 559.479 KM, Također, javne nabave kod kojih su bile primijenjene procedure izbora najpovoljnijih ponuđača nisu bile u cijelosti izvršene sukladno navedenom zakonu (detaljnije - točka 5.1.);*
3. *Ministarstvo nije osiguralo kontrolu praćenja ugovora i djelovanja u slučaju bilo kakvih odstupanja od ugovorenih uvjeta u slučaju Rhea Expres d.o.o Licence of FedEx Corporation Sarajevo i Biotours Sarajevo (detaljnije - točka 5.2.);*
4. *Kontrola troškova koji se odnose za službena vozila, mobilne telefone i usluge reprezentacije nije u cijelosti osigurana u cilju racionalizacije troškova i namjenske potrošnje ovih sredstava (detaljnije - točka 5.3.).*



Po našem mišljenju:

Financijska izvješća Ministarstva za 2007. godinu prikazuju realno i istinito financijsko stanje na dan 31. prosinac 2007. godine i sukladna su Pravilniku o financijskom izvješćivanju i Pravilniku o računovodstvu institucija Bosne i Hercegovine, osim za napomene koje su iskazane pod točkom 1.

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

Bez namjere da dalje kvalificiramo naše mišljenje, skrećemo pozornost Ministarstvu na potencijalne obveze 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 razdoblja 1997-2002. godina i neplaćenih obveza dobavljačima. Sugeriramo da Ministarstvo poduzme odgovarajuće mjere po ovom pitanju.

Sarajevo, lipanj 2008. godine

II. NALAZI I PREPORUKE

1. Rezime

Tijekom obavljanja svog mandata revizija je konstatala da je Ministarstvo postupilo po većini preporuka iz prethodnog izvješća o reviziji, ali da pojedine preporuke i dalje nisu riješene. Također, Ministarstvo nije u svim segmentima poslovanja postupalosukladno zakonima i pravilima. Tako smo konstatali odstupanja u primjeni zakona i pravila kod procesa javnih nabava, ugovorenih uvjeta, kao i odstupanja od internih pravila koja su donesena od strane samog Ministarstva. Konstatali smo da su financijska izvješća Ministarstva točni, osim u dijelu neriješenih razlika konstatiranih popisom, neriješenih svih internih financijskih obveza i potraživanja i neizmirenih obveza i potraživanja iz ranijeg razdoblja.

Utvrdili smo da Ministarstvo nije imalo cjelovit nadzor nad troškovima službenih vozila, putnim troškovima, troškovima mobilnih telefona i uslugama reprezentacije. Financijska izvješća Ministarstva za 2007. godinu u najvećoj mjeri zadovoljavaju formu izvješćivanja prema Pravilniku o financijskom izvještavanju institucija BiH. Međutim, uočili smo da pisane informacije uz financijska izvješća ne sadrže šira i detaljna obrazloženja vezano za analize stalnih sredstava, neriješene obveze i potraživanja, potencijalne obveze itd.

Smatramo da su navedene slabosti posljedica neučinkovitog sustava internih kontrola u Ministarstvu i nepovoljnog kontrolnog okruženja koji podrazumijeva efikasno rukovođenje financijskim operacijama i odgovarajuću raspodjelu odgovornosti i ovlasti u dijelu realizacije proračuna, sustava javnih nabava i izvještavanja.

2. Realizacija ranijih preporuka

Ured za reviziju izvršio je reviziju poslovanja Ministarstva za 2006. godinu o čemu je sastavljeno Izvješće o reviziji kojim je utvrđeno da popis sredstava i izvora sredstava nije u cijelosti završen i da nisu provedena sva potrebna knjiženja po popisu, da procedure javnih nabava nisu izvršene u cijelosti sukladno Zakonu o javnim nabavama i da sustav internih kontrola u dijelu internog nadzora nad poslovnim procesima planiranja i izvršenja proračuna nije dovoljno pouzdan. Također, skrenuta je pozornost Ministarstvu na slabosti i nepravilnosti u financijskom poslovanju revidiranih DKP-a i slabosti i nepravilnosti vezano za funkciju IT sustava. Rukovodstvu je sugerirano da ove slabosti razmotri i poduzme određene aktivnosti u cilju njihovog otklanjanja.

Ministarstvo je sukladno odredbama članka 16. stavak 3. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine dostavila odgovor Uredu za reviziju o poduzetim aktivnostima radi prevazilaženja navedenih slabosti.

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

Realizirane preporuke:

- Izvršen je izvanredni popis osnovnih sredstava koji je bio potpun i sveobuhvatan za sjedište Ministarstva i DKP mrežu i utvrđeno je stvarno stanje imovine. Također, blagovremeno je izvršen i redoviti 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 potječu iz ranijeg razdoblja (2002 - 2006) i izvršene su korekcije koje su posljedica pogrešno unesenih početnih stanja prigodom prijenosa salda u ISFU sustav na dan 30.04.2002. godine;
- Formirano je posebno povjerenstvo koje je evidentiralo 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 konstatirana su nova neslaganja po popisu;
- Za DKP mrežu urađene su i dostavljene posebne instrukcije i odluke vezano za pravilnost evidencija i ispravnost financijske dokumentacije, što predstavlja osnovu za otklanjanje uočenih nedostataka u prethodnoj fazi revizije i poboljšanje sustava 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 financija i trezora;
- Upućen je nalog Veleposlanstvu BiH u Zagrebu za osnivanje povjerenstva i uništenje 42 vize pripremljene za izdavanje državljanima Meksika;
- Urađeni su i dostavljeni Predsjedništvu BiH kriteriji za imenovanje šefova DKP-a;
- Uspostavljeno je redovito mjesečno izvještavanje o konzularnim prihodima, njihovim transferima u proračun sukladno zakonskim rokovima, kao i stanje stikera za vize i putne listove;
- Donesen je Pravilnik o načinu i uvjetima korištenja službenih vozila u sjedištu Ministarstva;
- Proces planiranja, praćenja i izvještavanja o proračunu Ministarstva je efikasniji, iako postoje određene slabosti kod nadzora nad izvršenjem proračuna (detaljnije-točka 3.2.);
- Ministarstvo je usvojilo Pravilnik o internoj kontroli i reviziji. Pravilnik je sačinjen prema COSO modelu koji podrazumijeva izgradnju sustava internih kontrola u okviru pet komponenti, međutim, potrebna su dalja unapređenja ovog sustava koja trebaju se temeljiti na ukupnom razvoju sustava javne uprave u Bosni i Hercegovini;

Preporuke koje su u tijeku:

- Prijedlog zakona o obavljanju vanjskih poslova BiH upućen je Predsjedništvu BiH na razmatranje u 2008. godini. Međutim, ovu preporuku ne možemo smatrati realiziranom sve do konačnog usvajanja zakona, iako dalji postupci usvajanja ne zavise od samog Ministarstva. Također, naše izvješće 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 obveza iz ranijih godina, rješavanju potraživanja i obveza od uposlenih, kao i istraživanju međusobnih potraživanja i obveza između sjedišta Ministarstva i DKP-a;
- Vršiti se analiza sudskih sporova koji se vode protiv Ministarstva.

Nerealizirane preporuke:

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

3. Sustav internih kontrola ¹

3.1. Kontrolno okruženje

Kontrolno okruženje koje podrazumijeva rukovođenje, organizaciju i raspodjelu odgovornosti i ovlasti kod upravljanja proračunom nije u cijelosti 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 rukovoditelju institucije». Po tom osnovu sustav rukovođenja u dijelu nadležnosti za materijalno finansijsko poslovanje nije pod nadzorom sekretara Ministarstva. Stekli smo dojam 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 obveza i donošenje novih odluka od strane ministra kojima se prenose ovlasti za ovjeravanje dokumentacije suprotno postavljenoj organizaciji, što predstavlja delegiranje obveza 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 općih poslova nisu još uvijek usvojene (pravilnik je izmijenjen u kolovozu 2007. godine samo u dijelu povećanja broja savjetnika u kabinetu ministra sa 3 na 5 članova). Mišljenja smo da nedostatak uposlenih na finansijskim poslovima i nepostojanje određenih mjesta koja su predviđena izmjenama (javne nabave, 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 financije) zbog stalnih promjena u davanju ovlasti za privremeno obavljanje ovih poslova. Tako smo konstatirali 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 kontrolira tu istu dokumentaciju. Konačno, u 2008. godini ponovo je promijenjen pomoćnik ministra za opće poslove i postavljen (privremeno) novi vršitelj 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 redovite poslove, mišljenja smo da Ministarstvo mora voditi računa o zakonitosti ovakvih promjena i u krajnjoj liniji o činjenici da ovo mjesto već duže razdoblje nije popunjeno.

Također, problem nepopunjenosti ključnih radnih mjesta u Odsjeku za financije prisutan je već duže razdoblje. 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 financije postavljeno lice koje privremeno obavlja ovu dužnost pored svog redovitog posla. Kasnije je ponovno došlo do zamjene ovog mjesta drugom osobom iz odjela financija.

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

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

¹ Sukladno članku 13. stavak 2. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine revizija ocjenjuje finansijsko upravljanje, funkciju interne revizije i sustav internih kontrola o čemu ne izražava mišljenje već izvješćuje o uočenim slabostima.

Naknade za rad u povjerenstvima, stimulacije na plaću i naknade za angažiranje po ugovorima o privremenim i povremenim poslovima isplaćivane su bez prethodnih analiza koje podrazumijevaju stvarne potrebe angažiranja na pojedinim radnim mjestima koja nisu popunjena. Prigodom angažiranja na privremenim i povremenim poslovima uočili smo veliki broj angažiranja 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 konsatirala interna revizija Ministarstva.

Jedan od elemenata kontrolnog okruženja je i zakonski osnov funkcioniranja. 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 utječe 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.

Učinkovit sustav javnih nabava u Ministarstvu također nije osiguran. Ministarstvo nije donijelo detaljan plan nabava roba i usluga sa utvrđenim prioritetima i terminima u odnosu na potrebna ulaganja. Obveze i odgovornosti kod izvršenja javnih nabava nisu definirane. Ministarstvo nema osobu zaduženu za procedure javnih nabava. Jedno Povjerenstvo za javne nabave koje je formirano u Ministarstvu nije objektivno moglo izvršiti sve pripreme koje se odnose na tenderske procedure, tendersku dokumentaciju, obavijesti, objave, itd. U principu, povjerenstvo bi trebalo obavljati samo evaluaciju pristiglih ponuda, a sve ostale radnje ovlaštena jedinica za javne nabave. Zbog toga smo i konstatali mnoge nepravilnosti u procedurama javnih nabava koje su navedene u narednim poglavljima našeg izvješća.

Preporuka

Ministarstvo treba poduzeti inicijativu na popunjavanju ključnih radnih mjesta u dijelu financijskog poslovanja što će doprinijeti i učinkovitijem upravljanju u odnosu na liniju rukovođenja koja je propisana pravilima i zakonima u institucijama BiH. Također, potrebno je definirati jasne uloge, odgovornosti i ovlasti u dijelu financijskog poslovanja koja se tiču stvaranja obveza, realizacije obveza sukladno ugovorenim uvjetima, kontrolu izvršenja ugovora i kontrolu procesa nabava. Time bi se osigurao efikasan sustav rukovođenja i nadzor nad izvršenjem proračuna. Preporučujemo da se revidiraju sva interna pravila Ministarstva koja definišu odgovornosti i ovlasti kod izvršenja proračuna i ovlasti prenesu na osobe koje su po pravilima i mjerodavne za ove poslove.

3.2. Planiranje i izvršenje proračuna

Planiranje proračuna. Ministarstvo financija i trezora dostavilo je obavijest Ministarstvu o pripremi nacrta proračuna u kojem je određena gornja granica rashoda proračuna za 2007. godinu u iznosu 46.000.000 KM, kako je predviđeno Dokumentom okvirnog proračuna institucija BiH za 2007-2009. godinu, te naznačeno u cirkularnom pismu. Ministarstvo je na propisanim obrascima i u predviđenom roku dostavilo prijedlog proračuna za 2007. godinu. Ukupan iznos traženih sredstava iznosio je 53.227.335 KM za redovite djelatnosti Ministarstva, te za dodatne aktivnosti koje su navedene u Aneksu proračuna u iznosu 11.131.600 KM, tako da je ukupni prijedlog proračuna 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 proračuna između gornje granice rashoda i traženih sredstava činjenicom da su predviđena sredstva u iznosu 46.000.000 KM nedovoljna za normalno funkcioniranje Ministarstva, te da su tražena sredstva minimalna za obavljanje osnovnih aktivnosti.

Nakon naknadnih konsultacija sa Ministarstvom financija i trezora, dogovoreno je da Ministarstvo dostavi korigirani zahtjev za proračun 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 uposlena i analogno tome da se revidira i kalkulacija ostalih materijalnih troškova. Također, dogovoreno je da se dio programa posebnih namjena prikazan u Aneksu proračunskog zahtjeva u ukupnom iznosu od 375.000 KM iskaže kroz programe posebnih namjena, a da drugi dio Aneksa proračuna u iznosu od 10.756.600 KM koji se odnosi na kupovinu zgrade u Briselu, bude predmet dogovora na Savjetu ministara.

Ministarstvo nije postupilo sukladno dogovorenoj projekciji proračuna za 2007. godinu, i dostavilo je korigirani prijedlog proračuna u iznosu 52.508.228 KM za redovite djelatnosti i 10.757.328 KM za dodatne aktivnosti u Aneksu prijedloga proračuna, tako da je ukupni korigirani zahtjev iznosio 63.265.328 KM. Ministarstvo je dalo ista obrazloženja o minimalnim zahtjevima za funkcioniranje. Konačno, Ministarstvo financija i trezora je bez dodatnih konsultacija korigiralo drugi prijedlog proračuna, tako da je konačno odobreni proračun 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 proračuna za 2007. godinu izvršilo usklađivanja u okviru strukture proračuna, koja su uglavnom predstavljala smanjenje proračunskih kategorija. Stoga, proračun Ministarstva ne možemo prihvatiti kao realan s obzirom na velika odstupanja između traženog i odobrenog proračuna. Isto tako, način usuglašavanja prijedloga proračuna sa Ministarstvom financija i trezora nije poštovan od strane Ministarstva, a kao uzrok ovakvog odstupanja su različiti stavovi u pogledu ciljeva poslovanja i planiranja aktivnosti.

Izvršenje proračuna. Analizom izvršenja proračuna (Tablica br. 1. u prilogu) ustanovili smo da su postojala odstupanja odobrenog i izvršenog proračuna, te da je proračun Ministarstva ostvaren 93% ili 3.191.177 KM manje od odobrenog. Mišljenja smo da je ovakvo izvršenje proračuna posljedica neusklađenosti realnih ciljeva u odnosu na predviđenu gornju granicu rashoda proračuna za 2007. godinu, kao i nepopunjenosti radnih mjesta po sistematizaciji (projekcija proračuna planirana je na bazi 500 uposlenih, a stvarni broj uposlenih iznosio je 465 na kraju godine). Ministarstvo je 31.12.2007.godine izvršilo jednu promjenu strukture proračuna 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 proračuna za razdoblje 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 finansijska izvješća

4.1. Popis novčanih sredstava, potraživanja i obveza

Novčana sredstva

Prigodom 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 prelaznom računu DKP-a koje je potrebno istražiti u cilju njihovog usuglašavanja.

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

Obveze

Primjetili smo da postoje obveze iz ranijih godina koje nisu zatvorene kao i potencijalne obveze koje mogu u budućnosti bitno utjecati na stvaranje novih obveza. Konstatirano je sljedeće:

- Još uvijek nije izmirena obveza po računu Kantonalnog centra za socijalni rad iz 2001.g. u iznosu od 50.000 KM. Prema obrazloženju ovlaštene osobe u računovodstvu Ministarstva, obveze iz 2001. godine su predmet koji rješava Ministarstvo financija i trezora BiH;
- Interne finansijske obveze između sjedišta Ministarstva i DKP mreže rješavane su postupno tijekom 2007. godine. Međutim, iste nisu u cijelosti 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 razdoblju rješavati.

Potraživanja

- Konstatirana su neslaganja na računima depozita (konta 141212, 141214) koja se odnose na zakupe rezidencija veleposlanstava i stanova uposlenih 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 uposlenih, 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 točnu strukturu ovih potraživanja (npr. u DKP-u Kobenhavn i Ottawa vodi se negativno saldo na ovim potraživanjima), te poduzeti mjere za njihovu naplatu,
- Povjerenstvo za popis je konstatiralo neslaganje stvarnog i knjigovodstvenog stanja u DKP mreži za stikere viza (Beč, Buenos Aires, Cairo, Milano i Zagreb). U DKP-ima Beč, Milano, Ottawa i Peking je konstatirano neslaganje stvarnog i knjigovodstvenog stanja za putne listove. Potrebno je istražiti navedena neslaganja i poduzeti mjere na identificiranju uzroka ovih neslaganja.

Preporuka

Pored toga što su navedena neslaganja konstatirana popisom od strane samog Ministarstva, potrebno je sukladno odgovarajućim računovodstvenim standardima riješiti zastarjele obveze i potraživanja i neslaganja konstatirana popisom sve u cilju točne prezentacije finansijskih izvješća.

5. Usklađenost sa zakonima i pravilima

5.1. Javne nabave

Ministarstvo je tijekom godine provodilo procedure javnih nabava, ali ne u cijelosti za sve robe i usluge. Uočili smo tijekom revizije određene slabosti koje su imale utjecaja na samu efikasnost ovog procesa i njegovu zakonitost. Poslove javnih nabava obavljalo je jedno povjerenstvo bez jasnih zaduženja i odgovornosti u ovom procesu. Također, u Ministarstvu nije postojalo lice čija bi isključiva nadležnost bila poslovi javnih nabava. Kao posljedica neodgovarajuće organizacije i nadzora nad sustavom javnih nabava, procedure javnih nabava nisu bile u cijelosti provedene sukladno Zakonu o javnim nabavama BiH. Konstatirali smo da Plan javnih nabava kao osnova cjelokupnog sustava javnih nabava nije dovoljno precizan. Vrijednosti pojedinačnih ugovora nisu bile procijenjene, a plan javnih nabava nije jasno isticao koja će se vrsta postupka primjenjivati na postupak dodjele ugovora kako je definirano člankom 6. Zakona o javnim nabavama. 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 nabave, sačinjavanjem adekvatne tenderske dokumentacije, itd.

Niže dajemo pregled nabava za koje Ministarstvo nije provelo procedure suglasno Zakonu o javnim nabavama, a za koje su realizirani troškovi na godišnjem nivou:

- **Troškovi putovanja u inozemstvo** – ukupne nabave iznosile su **425.132 KM**. U ovom slučaju nisu provedene i obnovljene procedure nabava izborom najpovoljnijeg ponuđača po Zakonu o javnim nabavama, a usluge su vršene na osnovu ugovora iz 2005. godine;
- **Izdaci za internet** – ukupne nabave iznosile su **38.735 KM**;
- **Usluge štampanja** – ukupne nabave 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 nabave iznosile su **22.949 KM** (najveći dio odnosi se na dobavljača Ericsson trade Sarajevo);
- **Usluge smještaja** – ukupne nabave iznosile su **25.363 KM** (evidentirani su troškovi hotelskog smještaja raznih izaslanstava i veleposlanika u pripremi. Ustanovljeno je da je glavni dobavljač usluga smještaja stranih izaslanstava Holiday inn Sarajevo, a za usluge smještaja veleposlanika u pripremi koriste se razni dobavljači (hotel Saraj, hotel Astra, Radon plaza);
- **Pranje vozila** – ukupne nabave iznosile su **8.342 KM** (procedura izbora započeta 01.08.2007.godine i nije okončana);
- **Materijal za dekoraciju službenih prostorija** – ukupne nabave iznosile su **5.157 KM**.

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

Prigodom pregleda pojedinačno izvršenih postupaka javnih nabava konstatirali smo sljedeće nepravilnosti:

- Otvoreni postupak javne nabave 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 sukladno odredbama Zakona o javnim nabavama. U ovom slučaju kao jedan od kriterija za vrednovanje ponuda tražena je lista referenci (20%) i profesionalna sposobnost (15%), što prema članku 25. i 26. Zakona o javnim nabavama pripada kvalifikacijskim uvjetima, a ne uvjetima prema kojima se ocjenjuje ekonomski najpovoljnija ponuda. Tako je uvjet «profesionalna sposobnost» bio odlučujući za dobivanje posla. Povjerenstvo je pod ovim uvjetom ocijenilo kvalitetu dostavljenih uzoraka građevinskog materijala, što nije bilo naznačeno u obavijesti o javnoj nabavi 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 prigodom konačnog obračuna) što Ministarstvo ili njegov nadzorni organ uopće nisu primijenili. Konačno, posao rekonstrukcije je dodatno ugovoren po članku 11. Zakona o javnim nabavama 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 cijelosti obuhvaćeni predmjerom ili predračunom radova na početku ugovaranja, te da zbog nepredvidivih okolnosti postoji potreba za nabavom 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 nabave 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 sukladno odredbama Zakona o javnim nabavama. U ovom slučaju kao jedan od kriterija za vrednovanje ponuda tražena je referens lista (20%) što prema članku 25. Zakona o javnim nabavama pripada kvalifikacijskim uvjetima, a ne uvjetima prema kojima se ocjenjuje ekonomski najpovoljnija ponuda. Iako bodovanje «referens liste» nije direktno imalo utjecaja na izbor ponuđača, smatramo da ovaj uvjet treba uzimati isključivo kao predkvalifikacijski dio ponude u dokazivanju ekonomske i financijske 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 siječnja 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 prigodom konačnog obračuna) što uopće nije bilo primijenjeno od strane Ministarstva ili njegovog nadzornog organa;
- Otvoreni postupak javne nabave za sanaciju fasade dijela zgrade koja pripada Ministarstvu čija je vrijednost po ugovoru zaključenim sa «Fain inženjering» d.o.o. Sarajevo iznosila **203.892 KM** nije izvršen sukladno odredbama Zakona o javnim nabavama. U ovom slučaju kao jedan od kriterija za vrednovanje ponuda tražena je referens lista (20%) što prema članku 25. Zakona o javnim nabavama pripada kvalifikacijskim uvjetima, a ne uvjetima prema kojima se ocjenjuje ekonomski najpovoljnija ponuda. Iako bodovanje «referens liste» nije direktno imalo utjecaja na izbor ponuđača, smatramo da ovaj uvjet treba uzimati isključivo kao predkvalifikacijski dio ponude u dokazivanju ekonomske i financijske 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 veljače 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 prigodom konačnog obračuna) što uopće nije bilo primijenjeno od strane Ministarstva ili njegovog nadzornog organa;

- Otvoreni postupak za održavanje, redovito 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 nabave 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 nabava na više lotova stvorila bi se mogućnost izbora najpovoljnijeg dobavljača za pojedine robe usluge. Prigodom ocjenjivanja ponuda Povjerenstvo za javne nabave je proizvoljno tumačilo kriterije koji su bili navedeni u tenderskoj dokumentaciji. Tako je kao obrazloženje uvjeta «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, kriterij «tehnička profesionalna sposobnost» ne može biti kriterij vrednovanja najpovoljnije ponude, već samo kvalifikacijski uvjet po članku 26. Zakona o javnim nabavama. 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 Veleposlanstva Buenos Aires za Sarajevo izvršen je u vrijednosti od **27.862 KM**. Konstatirali smo da je prvo bio primijenjen konkurentski postupak nabave bez objave obavijesti o javnoj nabavi. 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 obavijesti. Kao obrazloženje navodi se hitnost radi povratka veleposlanika i savjetnika Veleposlanstva. Međutim, članak 11. stavak 4. Zakona o javnim nabavama objašnjava žurnost «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 žurnost postupka ne smiju se ni u kom slučaju moći dovesti u vezu s ugovornim organom». U konkretnom slučaju Ministarstvo nije moglo primijeniti termin «žurnost» jer se razlog dovodi u vezu sa ugovornim organom, tj. Ministarstvom, koje je unaprijed znalo rok zatvaranja Veleposlanstva i kojem je ostavljeno dovoljno vremena za provođenje odgovarajućeg postupka nabava;
- Otvorenim postupkom za nabavu goriva po tenderskoj dokumentaciji traženo je 30.000 litara dizela i 15.000 litara benzina. Kao kriterij izbora najpovoljnijeg ponuđača za nabavu goriva određena je između ostalih i «profesionalna sposobnost», što prema članku 26. Zakona o javnim nabavama spada u kvalifikacijsku ponudu, a ne ocjenu ekonomski najpovoljnije ponude. Prigodom ocjenjivanja «profesionalnih sposobnosti» uzeta je u obzir rasprostranjenost crpki, te je OMV Sarajevo je po tom osnovu dobio najviše bodova. Smatramo da se rasprostranjenost crpki ne može podvesti pod profesionalne karakteristike, već je ovo trebalo detaljnije opisati u tenderskoj dokumentaciji. Također, prigodom bodovanja kriterija «uvjeti 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. Konstatirali smo i da je 'Proming' Sarajevo ponudio najnižu cijenu i isti uložio prigovor koji je od strane Ministarstva odbijen;
- Putem konkurentskog postupka izvršena je nabava klima uređaja u vrijednosti **12.210 KM** od firme 'Union look' Sarajevo. Konstatirali smo da su ponude primljene putem faksa, te je po tom osnovu prekršen članak 1. stavak (c) Zakona o javnim nabavama "Ugovorni organ treba da poduzme 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 nabava dodatnih klima uređaja od istog ponuđača.

- Otvoreni postupak za nabavu jednog automobila (staro za novo) u vrijednosti **115.207 KM** izvršen je na osnovu obavijesti o nabavi koje je objavljeno 03.12.2007, dok je rok za prijem i otvaranje ponuda određen 27.12.2007. godine što nije sukladno članku 21. točka 5. Zakona o javnim nabavama koji definira da «u slučaju otvorenog postupka minimalni rok za prijem ponuda ne može biti kraći od 28 dana od datuma obavijesti o nabavi». Ministarstvo je izvršilo nabavu 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 siječnju 2008. godine. Sve navedeno predstavlja kršenje Zakona o javnim nabavama jer je ugovorni organ morao biti upoznat da se otvoreni postupak ne može izvršiti u razumnom vremenu u kojem trebaju biti zadovoljeni i ostali uvjeti (mišljenje Pravobranilaštva BiH na ugovor, rokovi za žalbe, itd.)
- Konstatirali smo u jednom slučaju nabavu knjiga prof. dr. Nijaza Durakovića «Prokletstvo muslimana» (na arapskom jeziku) za koju nismo dobili uvjerenja o provođenju pregovaračkog postupka bez objavljivanja obavijesti o nabavi suglasno odredbama članka 11. stavak 4. pod a) točka 3. Zakona o javnim nabavama, «kada zbog suštinskih, tehnički dokazivih ili umjetničkih razloga ili zbog razloga koji se odnose na zaštitu ekskluzivnih prava, samo određeni dobavljači mogu izvršiti nabavu, pružiti usluge ili izvršiti radove i kada ne postoji druga mogućnost izbora». Dalja procedura nabava nije ispravno provedena (nedostaje zapisnik Povjerenstva za nabave kao dokaz pregovaranja što dovodi u pitanje transparentnost cjelokupnog postupka). Konačno, nismo sigurni u ispravnost izdate fakture od navedene fizičke osobe u slučaju nepostojanja stvarne registracije prodavca, što dovodi u pitanje vjerodostojnost same knjigovodstvene isprave (pečat, prijava poreskih obveza, itd.). Vrijednost ukupne nabave 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 Veleposlanstva Egipt» i sa tog stanovišta ne možemo potvrditi pravilnost ove nabave (naknadno nam je obrazloženo da usluga autora knjige nije plaćena od strane Veleposlanstva Egipta, već nadoknađena ustupanjem knjiga);
- Otvoreni postupak javnih nabava za usluge koje se odnose na kasko osiguranje vozila bio je u cijelosti proveden i poslana je obavijest 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, povjerenstvo itd.) i nemogućnost korištenja kasko osiguranje vozila od dobavljača izabranog sukladno zakonu;
- Otvoreni postupak za vršenje usluga prijevoza uposlenih u Ministarstvu na relaciji Pale - Sarajevo nije izvršen sukladno odredbama Zakona o javnim nabavama. Vrijednost ugovora na godišnjem nivou iznosi **54.981 KM**. U ovom slučaju kao kriteriji za vrednovanje ponuda razmatrani su uvjeti «tehnička osposobljenost» (vrednovana 35%) i «lista referenci» (vrednovana 20%), što prema članku 25. i 26. Zakona o javnim nabavama pripada kvalifikacijskim uvjetima, a ne uvjetima prema kojima se ocjenjuje ekonomski najpovoljnija ponuda. Iako ovo bodovanje nije imalo direktan utjecaj na izbor ponuđača, smatramo da procenat ovih vrednovanja znatno umanjuje ostale kriterije (npr. cijenu, uvjete plaćanja, itd.) koji se vrednuju prigodom evaluacije. Također, sa izabranim ponuđačem zaključen je okvirni sporazum na razdoblje od tri godine (2007-2010). S obzirom da ovim sporazumom nije obuhvaćena maksimalna količina i obujam javne nabave (zbog budućeg proračuna), kao i cijena koja je obuhvaćena u ugovoru koji je zaključen na godišnjoj razini, nismo sigurni da se u ovom slučaju ne sprečava ili ne ograničava konkurencija jer postojanje okvirnog ugovora podrazumijeva da svi godišnji ugovori zaključeni tijekom razdoblja djelovanja okvirnog sporazuma moraju ispoštovati prvobitno utvrđene uvjete, 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

Suglasno odredbama Zakona o javnim nabavama, sustav javnih nabava treba osigurati najučinkovitiji način korištenja javnih sredstava, izvršenje nabave 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 nabave u kojem će biti uključena sva nabava roba, usluga i radova, te uspostavljanje adekvatnog internog kontrolnog sustava kojim će se osigurati da realizacija postupaka nabava bude sukladno zakonskim odredbama i ugovorenim rokovima.

U cilju unapređenja sustava internih kontrola bilo bi dobro da Ministarstvo donese detaljna interna pravila i procedure kojim bi se definirale odgovornosti svih učesnika u procesu nabave vezano za izradu godišnjeg plana nabava, rok za donošenje plana, obveze i odgovornosti povjerenstva za nabave i druga bitna pitanja kojim bi se osiguralo da proces nabave bude proveden sukladno zakonskim odredbama.

5.2. Ugovori

- Usuglašavanjem ugovorenih uvjeta koji se odnose na ugovor o prijevozu robe-dokumentacije («brza pošta») koju vrši Rhea Expres d.o.o Licence of FedEx Corporation, konstatirali smo da ugovorene cijene nisu u suglasnosti sa fakturiranim cijenama za ove usluge. Ovo isto konstatirala je interna revizija Ministarstva. Navedeno je posljedica izostanka suštinske kontrole financijske dokumentacije tj. uporedne kontrole težina pojedinačnih pošiljki na tovarnom listu i fakturiranih težina, kao i uporedne kontrole cijena iz ugovora sa fakturiranim 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 svibnja 2007. godine obustavljene isplate, tako da vrijednost neplaćenih (a sada spornih) obveza 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 sukladno Zakonu o javnim nabavama;
- Kontrolom troškova prijevoza u inozemstvu po računima Biotours Sarajevo (**oko 420.000 KM**) nismo mogli usuglasiti konačne iznose na računima Biotoursrev za usluge nabava avionskih karata sa uvjetima 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 fakturiranog 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 uvjerali da su ponuđeni. Pored toga, u ovom slučaju nije bio izabran najpovoljniji ponuđač suglasno procedurama Zakona o javnim nabavama, 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 uvjeta i djelovanja u slučaju bilo kakvih odstupanja od ugovora. Ovo podrazumijeva i suštinsku kontrolu financijske dokumentacije koja treba da bude pod nadzorom odgovornih osoba prije odobravanja naloga za plaćanje.

5.3. Interna pravila

Službena vozila. Sustav internih kontrola nije u cijelosti 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 točno 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 blagovremeno 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 nabava multiloka, muzičkog CD, itd. Kod pojedinih faktura koje se odnose na opravke vozila (zamjena šoferšajbe, zamjena kompresora, itd) nisu se pravile zabilješke od strane osoba koje su koristile vozila u momentu nastanka štete, kako bi se dokumentirali uzroci kvarova.

Kako se točenje goriva na benzinskim crpkama 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 definirala 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 uposlenih. Međutim, uočili smo dosta visoke račune za ministra i zamjenika ministra. Mada isti imaju pravo korištenja mobilnih telefona bez ograničenja (točka 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 siječnja 2007. godine, iako je važila od ožujka 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 regulirano pravilima (uočili smo dosta visoke iznose ovih troškova, kao i pojavu da postoje računi bez specifikacija);
- Konstatirali 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 sukladno članku 45. stavak 2. Zakona o javnim nabavama koji definira da «ugovor za nabavu roba, usluga ili radova čiju je vrijednost ugovorni organ procijenio u skladu s odredbama stavaka (5) do (8) članka 6. ovog zakona na iznos koji je jednak ili manji od 3.000 KM može se dodijeliti putem direktnog sporazuma, u skladu s odredbama članka 47. ovog zakona»;

- Ministarstvo je tijekom 2007. godine u okviru odobrenih proračunskih sredstava za usluge reprezentacije vršilo i nabavu određenih poklona (umjetničkih slika, knjiga, itd.) namijenjenih za uručivanje prigodom radnih sastanaka domaćim i međunarodnim vladinim i nevladinim organizacijama. Ne osporavajući potrebu uručivanja prigodnih poklona u cilju održavanja poslovne suradnje 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 nabava novogodišnjih paketića za djecu uposlenih u Ministarstvu. Sam postupak nabave paketića od dobavljača «Tesito» Sarajevo u iznosu od 4.785 KM putem konkurentskog zahtjeva nije bio obavljen sukladno procedurama Zakona o javnim nabavama. Prikupljene tri ponude su stigle putem faksa na osnovu čega možemo konstatovati da je narušen članak 1. stavak c. Zakona o javnim nabavama koji definira da «ugovorni organ poduzima 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 nabave, roka za dostavu ponuda, mjesta prijema ponuda i drugim elementima koji su propisani odredbama članka 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 (nabava 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. Preporučamo da se preispitaju interna pravila koja regulišu ove izdatke i definišu obveze i odgovornosti za kontrolu ovih izdataka.



6. Korespondencija sa klijentom

Ministarstvu je uručen Nacrt izvješća 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 izvješća o reviziji.

Po našoj procjeni, Ministarstvo za većinu nalaza nije dostavilo nove dokaze i činjenice koje bi utjecale na izmjenu nalaza sadržanih u Nacrtu izvješća o reviziji, a pojedini komentari su uvaženi i izvršene su korekcije u Nacrtu izvješća. Po tom osnovu ovo Izvješće predstavlja konačno izvješće dostavljeno klijentu sa određenim korekcijama u odnosu na Nacrt izvješća o reviziji.

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

Sarajevo, lipanj 2008. godine

**ZAMJENIK GLAVNOG
REVIZORA**

mr. Dragan Kulina

GLAVNI REVIZOR

M.P.

Milenko Šego