



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



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

**ИЗВЈЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ
МИНИСТАРСТВА СПОЉНИХ ПОСЛОВА БИХ
ЗА 2008. ГОДИНУ**

Број: 01/03-06-16-1-547/09

Сарајево, април 2009. године



САДРЖАЈ

I	МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА	3
II	НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ	5
1.	Увод	5
2.	Поступање по ранијим препорукама	5
3.	Систем интерних контрола	7
4.	Планирање и извршење буџета	9
5.	Расходи	11
6.	Јавне набавке	13
7.	Кореспонденција са клијентом	17

Прилози:

- Табела 1. Одобрени и извршени буџет за 2008. годину
- Коментари клијента на Нацрт извјештаја о ревизији за 2008. годину
- Одговор Канцеларије за ревизију на коментаре клијента

I МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА

Основ за ревизију

Извршили смо ревизију финансијских извјештаја **Министарства спољних послова Босне и Херцеговине** (у даљем тексту: Министарство) и усклађеност пословања са законима и прописима за годину која се завршава на дан 31. децембра 2008. године.

Одговорност руководства

Руководство Министарства је одговорно за припрему и фер презентацију ових финансијских извјештаја у складу са прихваћеним оквиром финансијског извјештавања тј. Правилником о финансијском извјештавању институција БиХ („Службени гласник БиХ“, број 33/07) и Правилником о рачуноводству буџета институција БиХ. Ова одговорност обухвата: осмишљавање, примјену и одржавање интерних контрола које су релевантне за припрему и фер презентацију финансијских извјештаја који не садрже материјално значајне погрешне исказе, одабир и примјену одговарајућих рачуноводствених политика и рачуноводствене процјене које су разумне у датим околностима. Руководство је такође одговорно за усклађеност пословања Министарства са важећим законским и другим релевантним прописима.

Одговорност ревизора

Наша је одговорност да изразимо мишљење о финансијским извјештајима на основу ревизије. Ревизију смо извршили у складу са Законом о ревизији институција Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ“, број 12/06), INTOSAI ревизијским стандардима („Службени гласник БиХ“, број 5/01) и Међународним стандардима ревизије (ISA). Ови стандарди налажу да радимо у складу са етичким захтјевима и да ревизију планирамо и извршимо на начин који омогућава да се, у разумној мјери, увјеримо да финансијски извјештаји не садрже материјално значајне погрешне исказе, те да је пословање усклађено са важећим законским и другим релевантним прописима.

Ревизија укључује спровођење поступака у циљу прибављања ревизорских доказа о усклађености пословања и о износима и објелодањивањима датим у финансијским извјештајима. Избор поступка је заснован на ревизорском просуђивању, укључујући процјену ризика материјално значајних погрешних исказа у финансијским извјештајима. Приликом процјене ризика, ревизор разматра интерне контроле које су релевантне за припрему и фер презентацију финансијских извјештаја, у циљу осмишљавања ревизорских поступака који су одговарајући у датим околностима, али не у циљу изражавања одвојеног мишљења о ефективности интерних контрола. Ревизија такође укључује оцјену примијењених рачуноводствених политика и значајних процјена извршених од стране руководства, као и оцјену опште презентације финансијских извјештаја.

Сматрамо да су прибављени ревизорски докази довољни и одговарајући и да обезбјеђују основ за мишљење ревизора.

Квалификација

Као што је наведено под тачкама 5. и 6. извјештаја:

1. Расходи по основу путних трошкова, уговора о дјелу и репрезентације нису били извршени у складу са релевантним прописима.
2. У дијелу текућих издатака за које су реализовани трошкови на годишњем нивоу у укупном износу од 836.061 КМ нису биле проведене процедуре избора најповољнијих понуђача. Такође, јавне набавке код којих су биле примијењене процедуре избора најповољнијих понуђача нису биле у потпуности извршене у складу са Законом о јавним набавкама.

Мишљење

Према нашем мишљењу, осим за ефекте које на финансијске извјештаје могу имати ставке наведене у претходном пасусу, финансијски извјештаји Министарства приказују истинито и објективно, по свим битним питањима, стање имовине и обавеза на дан 31. децембра 2008. године, резултате пословања и извршење буџета за годину која се завршава на тај дан и у складу су са прихваћеним оквиром финансијског извјештавања.

Финансијско пословање Министарства у току 2008. године било је у свим материјално значајним аспектима усклађено са важећом законском регулативом, осим за напомене наведене под тачкама 1. и 2.

Без даљег квалификовања нашег мишљења, скрећемо пажњу Министарству на потенцијалне обавезе које могу бити извршене на терет буџета Босне и Херцеговине као посљедица судских спорова из радно-правног статуса и неплаћених обавеза према добављачима из ранијих година.

Сарајево, 27.04.2009. године

Замјеник генералног ревизора

Џевад Некић

Генерални ревизор

Миленко Шего

II НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ

1. Увод

Законом о министарствима и другим органима управе Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ“, број 05/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06 и 88/07) чланом 8. одређене су надлежности Министарства, и то:

- провођење утврђене политике БиХ и развој међународних односа у складу са ставовима и смјерницама Предсједништва БиХ;
- предлагање ставова о питањима од интереса за спољнополитичке активности и међународни положај БиХ;
- заступање БиХ у дипломатским односима према другим државама, међународним организацијама и на међународним конференцијама;
- праћење стања и развој међународних односа БиХ са другим државама, међународним организацијама и другим субјектима међународног права и међународних односа;
- предлагање Предсједништву БиХ успостављање или прекид дипломатских или конзуларних односа са другим државама;
- сарадња с међународним организацијама, предлагање Предсједништву БиХ учлањење односно учешће БиХ у раду међународних организација;
- организовање, усмјеравање и координација рада дипломатско-конзуларних представништава БиХ у иностранству;
- припремање и организирање међународних посјета и сусрета;
- припремање билатералних и мултилатералних споразума;
- вршење послова у вези са боравком и заштитом права и интереса држављана БиХ са сталним и повременим боравком у иностранству и домаћих правних лица у иностранству;
- праћење међународних економских кретања и односа и обавјештавање надлежних органа о томе, као и праћење економских односа БиХ са појединим земљама и регионима;
- подстицање, развијање и координација сарадње са исељеништвом из БиХ;
- припремање документације, анализа, информација и других материјала за потребе Предсједништва БиХ, Савјета министара и других органа надлежних за провођење спољне политике.

2. Поступање по ранијим препорукама

Канцеларија за ревизију институција БиХ (у даљем тексту: Канцеларија) извршила је ревизију пословања Министарства за 2007. годину о чему је састављен Извјештај о ревизији за 2007. годину. Ревизијом су утврђене одређене слабости и неправилности описане у извјештају и Министарству је сугерисано да их размотри, те да предузме одређене активности како се утврђене неправилности и пропусти не би понављали у даљем пословању.

Министарство је доставило одговор Канцеларији сагласно члану 16. став 3. Закона о ревизији о предузетим активностима ради превазилажења слабости и недостатака који су идентификовани у Извјештају о ревизији за 2007. годину. Освртом на препоруке ревизије дате у Извјештају о ревизији за 2007. годину и препоруке дате у писму руководства за 2008. годину, те увидом у предузете активности, утврдили смо сљедеће:

Реализоване препоруке:

- Довршене су активности у вези идентификовања потраживања и обавеза из ранијих година која су затворена одлукама по попису за 2008. годину;
- Интерне финансијске обавезе између ДКП-а и сједишта Министарства затворене су одлукама по попису за 2008. годину;
- Извршено је усклађивање стања на рачунима депозита која се односе на закупе резиденција амбасадора и станова запослених у ДКП мрежи са књиговодственим стањем;
- Сумњива и спорна потраживања су већим дијелом ријешена. Преостали салдо односи се на судске спорове који су у току;
- Новчана неслагања констатована код ДКП Њујорк, Париз и Токио исправљена су и проведена су одговарајућа књижења;
- Министарство је донијело нове одлуке/правила о трошковима мобилних телефона и репрезентације, а правилник о кориштењу службених возила је измијењен у циљу ефикаснијег праћења трошкова;
- У прилозима рачуна «Bio Tours» Сарајево одложене су авио карте, чиме је обезбијеђена контрола трошкова превоза у иностранство;
- Израда софтвера за основна средства завршена је у 2009. години тако да је обезбијеђен унос података у систем;
- Донесене су нове одлуке о накнадама за смјештај и одвојени живот и ажуриране су пријаве пребивалишта за запослене који користе ове накнаде;
- Успостављен је систем евидентирања и праћења потрошње горива службених возила и праћења и контроле редовних и ванредних сервисирања службених возила ради процјене оправданости оправки и одржавања возила;
- Успостављена је евиденција о поступцима јавних набавки и закљученим уговорима;

Препоруке које су у току:

- Закон о спољним пословима није још увијек усвојен. Приједлог Нацрта закона о обављању спољних послова БиХ утврђен је на Савјету министара с тим да се текст приједлога закона усагласи са сугестијама председавајућег Савјета министара и да се изврши правно техничка дорада закона, те да се након прибављеног позитивног мишљења Предсједништва БиХ упути Парламентарној скупштини БиХ;

Нереализоване препоруке:

- У циљу јачања система интерних контрола донесене су нове одлуке о процедурама стварања обавеза и овјери појединих докумената и преносу овлаштења којима је министар извршио додатни пренос овлаштења на секретара министарства, помоћника министра за опште послове и шефа одсјека за финансије у дијелу надзора и овјеравања финансијске документације. Међутим, у пракси је и даље присутно заобилажење функције секретара Министарства у дијелу реализације одобрених обавеза, процедура јавних набавки, извршења буџета и кадровске проблематике;
- Покренут је поступак објављивања конкурса за пријем помоћника министра за опште послове и шефа одсјека за финансије. Међутим, избор и пријем наведених руководних радних мјеста није био извршен до краја 2008. године, тако да су и током 2008. године ове послове по овлаштењу министра привремено обављале особе које обављају своје сталне послове другог радног мјеста. Избор помоћника министра за опште послове извршен је тек у априлу 2009. године, а избор шефа одсјека за финансије поново је поништен јер ниједан кандидат није прошао конкурсну процедуру;
- Нису предузете ефикасне мјере у циљу поштивања Закона о јавним набавкама и потпуног провођења свих процедура набавки роба и услуга. Министарство и током 2008. године није имало службу која би искључиво била одговорна за набавке и провођење процедура набавки. Једина промјена у овом дијелу односила се на измјену састава комисије за јавне набавке.

3. Систем интерних контрола ¹

Основ цјелокупног система интерних контрола представља контролно окружење које подразумева руковођење, организацију и расподјелу одговорности и овлаштења код управљања буџетом. Уочили смо и током ове године да функција секретара који је према Закону о државној служби у институцијама БиХ одговоран за кориштење финансијских, материјалних и људских потенцијала у Министарству није била у потпуности заступљена. Такође, констатовали смо да се накнадне измјене интерних процедура стварања обавеза и доношење нових одлука од стране министра којима се преносе овлаштења за овјеравање документације на секретара у пракси не примјењује.

Потпуни надзор над финансијским пословањем у Министарству није обезбијеђен. Ово се првенствено односи на суштинску контролу документације на основу које се врши плаћање и контролу процеса набавки. Наиме, обављање послова помоћника министра у Сектору за опште послове врши особа која је привремено распоређена на ово радно мјесто и која обавља и друге послове.

¹ Интерна контрола је скуп поступака које обликује управа, руководиоци и остали запослени са сврхом стицања разумног увјерења у погледу постизања циљева на подручју следећих категорија: 1) успјешност пословања, 2) поузданост финансијских извјештаја и 3) усклађеност са примјенљивим законима и прописима.

Такође, проблем непопуњености кључних радних мјеста у Одсјеку за финансије присутан је већ дужи период. Тако, недостатак шефа одсјека, савјетника и референта за финансијско књиговодство може представљати ризик у финансијском дијелу пословања Министарства гдје није обезбијеђен одговарајући надзор, расподјела одговорности и контрола финансијске документације. И овдје је на радно мјесто шефа Одсјека за финансије постављена особа која привремено обавља ову дужност поред свог редовног посла. Као главни узрок оваквог начина руковођења констатовали смо спорост у процедурама конкурса који је поновљен за радно мјесто помоћника министра у Сектору за опште послове и шефа Одсјека за финансије (у поступку ревизије извршено је попуњавање радног мјеста на позицији помоћник министра за опште послове).

Један од елемената контролног окружења је и законски основ функционисања. Министарство већ дужи низ година послује без основног Закона о обављању спољних послова (пословање се обавља на основу преузетог закона из 1992 године). Министарство ради на усаглашавању текста закона на основу примједби које су дале надлежне институције.

Ефикасан систем јавних набавки у Министарству такође није био обезбијеђен. Министарство није донијело детаљан план набавки роба и услуга са утврђеним приоритетима и терминима у односу на потребна улагања. Обавезе и одговорности код извршења јавних набавки нису дефинисане с обзиром да Министарство нема особу или одјел задужен за процедуре јавних набавки. Такође, процес набавки није био свеобухватан јер су набавке вршене током цијеле године на основу појединачних захтјева организационих јединица тако да није постојало обједињење потреба на нивоу Министарства. Због тога смо и констатовали многе неправилности у процедурама јавних набавки које су наведене у наредним поглављима нашег извјештаја. Министарство је вршило и честе промјене састава комисије што може представљати додатни ризик у обављању послова набавки.

Препорука: Препоручујемо да Министарство коначно изврши попуњавање кључних радних мјеста у дијелу финансијског пословања и да формира одјел или постави запосленике који ће бити одговорни за поступке јавних набавки. Тиме ће се повећати ефикасност управљања финансијског пословања у односу на хијерархијску линију руковођења и ефикасност система набавки. Такође, потребно је дефинисати одговорности и овлаштења у дијелу финансијског пословања која се тичу стварања обавеза, евидентирања и плаћања обавеза и контроле процеса набавки. Тиме би се обезбиједио ефикасан систем руковођења и надзор над извршењем буџета. Препоручујемо да се ревидирају сва интерна правила Министарства која дефинишу одговорности и овлаштења код извршења буџета и да се овлаштења пренесу на особе које су по правилима и надлежне за ове послове.

4. Планирање и извршење буџета

Циркуларним писмом Министарства финансија и трезора БиХ утврђена је горња граница расхода Министарства која је изведена из Документа оквирног буџета институција Босне и Херцеговине за 2008. годину у износу од 49.775.220 КМ. Министарство је доставило приједлог буџета за 2008. годину у износу 54.441.425 КМ и Анекс приједлога буџета који се односи на додатни захтјев за куповину зграда за потребе ДКП мреже у износу 8.900.000 КМ, тако да је укупни буџетски захтјев износио 63.341.425 КМ. Међутим, Министарство финансија и трезора БиХ упутило је допис Министарству о потреби поштивања горње границе расхода приликом израде приједлога буџета и подношењу захтјева за додатна средства у Анексу приједлога буџета уколико средства нису довољна у оквиру горње границе расхода.

Министарство је израдило допуну приједлога буџета за 2008. годину која је урађена у складу са инструкцијама трезора и поштивањем горње границе расхода у износу 49.775.220 КМ. Поред приједлога буџета достављен је и Анекс приједлога буџета у износу 13.566.205 КМ са структуром потребних издатака, тако да је допуњени приједлог буџета поново износио 63.341.425 КМ. Након усаглашавања и расправе о буџетском захтјеву за 2008. годину са Министарством финансија и трезора, договорено је да укупни буџетски захтјев Министарства треба да износи 51.729.000 КМ. Министарство је на основу тога доставило кориговани захтјев за буџет 2008. године са свим табелама и потребним образложењима придржавајући се горњег нивоа средстава у укупном износу од 51.729.000 КМ. Међутим, коначни буџетски приједлог за 2008. годину увећан је крајем године од стране Министарства финансија и трезора БиХ на основу усвојених коначних буџетских ограничења од стране Савјета министара због очекиваног усвајања новог Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ, тако да је горња граница расхода Министарства требала да износи 61.950.500 КМ. Све наведено указује на неконзистентност у планирању буџета због честих промјена приједлога буџета, што искључује могућност реалног планирања у условима када Министарство финансија и трезора БиХ и Савјет министара одређује горњу границу расхода.

Законом о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2008. годину одобрена буџетска средства Министарства за 2008. годину износила су 60.216.882 КМ. Укупно извршење буџета за 2008. годину износило је 49.040.087 КМ, што је мање за 11.176.795 КМ од одобреног буџета или што представља 81% извршења буџета (Табела 1. у прилогу Извјештаја).

Испитујући ефикасност система интерних контрола у процесима планирања и располагања јавним средствима уочене су одређене слабости које нису значајније утицале на истинитост и вјеродостојност финансијских извјештаја и правилност пословања у 2008. години, али које могу имати утицаја на пословање у будућем периоду. С тим у вези утврдили смо следеће:

Анализом извршеног буџета констатовали смо да планирање буџетских средстава није имало своју сврху због сталног мијењања буџетског захтјева и одређивања горње границе расхода пред крај године, а што је за посљедицу имало појаву неутрошених средстава и реструктурирање расхода.

- Највећа одступања извршења буџета у односу на план исказана су на позицији накнада трошкова запослених (1.505.865 КМ) и издацима за телефонске и поштанске услуге (561.176 КМ), што је дијелом резултат непопуњености 37 радних мјеста у ДКП мрежи. Такође, неутрошена средства на улагањима у грађевинске објекте (8.241.453 КМ) која се односе на нереализована улагања у куповину простора за Мисију БиХ у Бриселу и зграда за амбасаде БиХ у земљама окружења посљедица су нереализованих активности у вези куповине зграда. Средства су као вишегодишња капитална улагања пренесена у 2009. годину;
- Министарство је извршило двије прерасподјеле буџета у укупном износу од 500.000 КМ на начин што су неутрошена средства са позиција накнада трошкова запослених (150.000 КМ) и уговорених услуга (350.000 КМ) пренесена на позиције путних трошкова (300.000 КМ) и трошкова превоза и горива (200.000 КМ). Повећање путних трошкова и трошкова превоза и горива резултат је 158 извршених премјештања и замјене особља у ДКП мрежи.

Препорука: *Потребно је да Министарство приликом планирања буџета повећа комуникације са Министарством финансија и трезора БиХ и изврши детаљне анализе стварних потреба и процјени временску реализацију улагања у куповину простора у ДКП мрежи.*

Стимулације на плате: Министарство је у току 2008. године обрачунало и исплатило стимулације на плате у укупном износу од 108.129 КМ што представља 3,2% укупно исплаћених нето плата у току године, тако да укупан износ исплаћених стимулација на плате није прелазео 5% укупног буџета за ове намјене у првој половини године, односно 2,5% у другој половини године. Међутим, износ појединачно исплаћених стимулација за 3 запослена прелазео је 20% њихове годишње основне нето плате. Укупан ефекат ових прекорачења на годишњем нивоу износио је 1.855 КМ. Препоручујемо да се појединачне исплате стимулација по запосленом убудуће исплаћују у дозвољеним оквирима сагласно прописима који регулишу ову област.

Репрезентација: Министарство је на основу одлуке министра извршило набавку новогодишњих пакетића за дјецу запослених у укупном износу од 4.600 КМ (50 КМ по пакетићу). Мишљења смо да институција не може својим интерним актима утврдити право на исплату накнада које нису таксативно наведене у важећим прописима којима су уређена права на накнаде запосленим, односно да такво право може бити утврђено само на основу одговарајућих аката виших нивоа власти, једнообразно за све кориснике који се финансирају из буџета институција БиХ. Потребно је преиспитати одредбе интерних аката на основу којих је утврђено право на исплату одређених накнада запосленима, те успоставити одговарајући систем интерних контрола који ће обезбједити да трошење буџетских средстава буде у функцији остварења циљева који су дефинисани основним законом и због којих је институција и основана.

5. Расходи

Путни трошкови: Правдање путних аконтација у већини случајева није било извршено у складу са Одлуком Савјета министара у року од пет дана након окончања службеног путовања. Констатовали смо стална кашњења у правдању трошкова службених путовања, понегдје и по три, четири мјесеца. Потраживања по основу путних аконтација са 31.12.2008. године износила су 44.346 КМ, а са даном завршетка ревизије 16.731 КМ (потраживања се највећим дијелом односе на кабинет министра). Такође, уочили смо да у појединим случајевима недостају позиви на службени пут који доказују намјену службеног путовања и признавање појединих трошкова пута друге стране.

Контролом кориштења службене бизнис картице коју користе министар, замјеник министра и секретар Министарства под истим бројем банковног рачуна, нисмо се у цјелости могли увјерити у оправданост кориштења ове картице у сврхе за које она стварно служи с обзиром да у појединим случајевима недостају спецификације и рачуни који доказују намјену кориштења средстава. Укупна средства утрошена путем службене картице износила су 47.846 КМ од чега за 5.905 КМ нисмо могли утврдити коначну намјену утрошених средстава. Недостатак правдајуће документације везан је највећим дијелом за министра.

Препорука: *Препоручујемо да се правдање путних аконтација обавља у прописаним роковима и да се прилажу позиви на службени пут тамо гдје је то могуће. Министарство мора обезбиједити сву потребну правдајућу документацију приликом кориштења службене бизнис картице.*

Услуге репрезентације: Тестирањем одабраног узорка утврдили смо да је из благајне извршена исплата у децембру 2008. године укупног износа од 1.609 КМ на име трошкова репрезентације за начелника амбасадора Одјела за посебне дипломатске активности. Исплата је извршена на основу сета издатих нота рачуна и каса рачуна који се односе на период од 25.07. до 24.10. 2008. године којим се ретроактивно правдају трошкови исхране и у чијем образложењу су наведене посјете државних делегација и бизнисмена више земаља чији боравак у посјети БиХ и Министарству у наведеном периоду нисмо могли утврдити из достављене документације. У складу са Одлуком о кориштењу репрезентације изван објекта Министарства прописано је да руководица организационе јединице своје потребе за кориштење репрезентације исказује подношењем захтјева Сектору за опште послове који издаје наруџбеницу као основни документ за стварање обавеза, а исти се доставља секретару Министарства на одобрење, што у овом случају није учињено. Такође, накнадно достављање рачуна који се уз то не могу сматрати вјеродостојним књиговодственим документом и исправом на основу које се могу извршити исплате није уобичајено и по том основу Министарство није могло извршити наведену исплату.

Препорука: *Министарство треба обезбиједити ефикасну контролу правдајуће документације која се евидентира у ИСФУ систем и по том основу плаћа из буџета тако да се евидентирају само вјеродостојни рачуни који доказују да се пословна промјена стварно и десила.*

Уговори о дјелу: Укупни издаци по основу уговора о дјелу реализовани су у нето износу од 63.571 КМ. Увидом у расположиву документацију везано за исплате по овом основу утврђено је да је већи број уговора закључен за обављање послова који су предвиђени систематизацијом радних мјеста. Исплате су вршене за 46 особа које су ангажоване по овом основу, с тим да је 36 особа ангажовано на радним мјестима предвиђеним систематизацијом, од чега су 22 особе ангажоване на пословима средње стручне спреме. Прегледом документације утврђено је да се овакав вид ангажовања проводи већ дужи временски период, тако да је 20 истих особа било ангажовано и у 2007. години. Напомињемо да је пријем у радни однос запосленика регулисан Законом о раду у институцијама БиХ што омогућава да се у релативно кратком периоду изврши попуна систематизованих радних мјеста. Сам процес ангажовања особа по уговору о дјелу у сједишту Министарства није дефинисан, тако да су током читаве године ангажују исте особе, а њихово ангажовање комбиновано је током једног периода уговором о раду на одређено вријеме на три мјесеца, а током другог периода уговором о дјелу у континуитету до заснивања радног односа за она радна мјеста за која је расписан конкурс. Тиме је овакав облик ангажовања био основ за заснивање радног односа на неодређено вријеме с обзиром да је 10 особа засновало стални радни однос у Министарству на наведени начин.

Имајући у виду да је већи број уговора закључен са особама средње стручне спреме на мјестима предвиђеним Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста, као и да је закључивање уговора о раду на одређено вријеме понављано три до четири пута током године са истом особом са којом се у међувремену закључује уговор о дјелу тако да не постоји прекид у ангажовању током године, констатовали смо да Министарство фаворизује поједине кандидате чиме није обезбијеђена транспарентност приликом запошљавања.

Препорука: *Препоручујемо да се ангажовање особа за послове који су дефинисани Правилником о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста врши путем јавних конкурса, а у складу са Законом о државној служби у институцијама БиХ и Законом о раду у институцијама БиХ. Такође, ангажовање по уговорима о дјелу не би требало бити пракса, осим у изузетним случајевима када се појави потреба за обављањем додатног повремених посла. У том случају потребно је интерним правилима дефинисати услове ангажовања, послове за које се могу закључити уговори, начин избора извршиоца услуге, висину накнаде и начин праћења извршења уговора.*

6. Јавне набавке

1) Министарство није провело све поступке јавних набавки сагласно Закону о јавним набавкама и поред препоруке ревизије да се избор добављача треба обављати у складу са наведеним законом у циљу обезбјеђења најефикаснијег начина кориштења јавних средстава, као и обезбјеђења активне конкуренције уз остваривање једнаког третмана, недискриминације и транспарентности. Тако и 2008. године нису биле проведене процедуре набавки које се односе на следеће:

Услуге штампања: Услуге штампања за које нису проведене процедуре избора најповољнијег добављача реализоване су у износу од 51.018 КМ. Већи дио ових услуга (49.242 КМ или 97%) кориштен је од једног добављача („GIR DESING“ д.о.о. Сарајево) који је као најповољнији понуђач изабран у 2006. години од када се његове услуге непрекидно користе. Како су планирана средства за ове намјене у 2008. години износила 45.000 КМ, требало је за одређени вриједносни разред који је дефинисан чланом 6. став 2. под а) Закона о јавним набавкама провести поступак додјеле уговора сагласно члану 10. истог закона. Такође, Министарство је за дио услуга штампања материјала „Споразум о стабилизацији и придруживању“ извршило избор најповољнијег понуђача слањем понуда на три адресе и донијело одлуку о избору најповољнијег добављача (вриједност извршеног посла износила је 26.408 КМ). Међутим, посао је реализован без претходно закљученог уговора са понуђачем ових услуга.

Услуге смјештаја: Укупно реализовани трошкови ових услуга у 2008. години износили су 55.477 КМ. Прегледом документације констатовали смо да су услуге кориштене од „Bosnia Hotela“ Сарајево и „Holiday Inn-a“ Сарајево. Како су планирана средства за ове намјене у 2008. години износила 60.000 КМ, требало је за одређени вриједносни разред који је дефинисан чланом 6. став 2. под а) Закона о јавним набавкама провести поступак додјеле уговора сагласно члану 10. истог закона.

Авио карте: Укупно извршење ових трошкова у 2008. години износило је 577.249 КМ Министарство није провело процедуре јавних набавки сагласно Закону о јавним набавкама за трошкове путовања у иностранство. Услуге су кориштене од фирме „Bio Tours“ Сарајево која је била изабрана још 2005. године. Како су планирана средства за ове намјене у 2008. години износила 580.000 КМ, требало је за одређени вриједносни разред који је дефинисан чланом 6. став 2. под а) Закона о јавним набавкама провести поступак додјеле уговора сагласно члану 10. истог закона.

Услуге брзе поште: Министарство је 29.02.2008. године извршило раскид уговора са добављачем „Rhea Expres d.o.o Licence of FedEx Corporation“ Сарајево и донијело одлуку да кориштење ових услуга настави са фирмом „DHL“ Сарајево без провођења било каквих процедура сагласно Закону о јавним набавкама.

Дефинисано је да ће се услуге са наведеним понуђачем користити до окончања тендерског поступка. Одлука о покретању поступка набавки била је донесена тек 28.10.2008. године.

Међутим, поступак избора најповољнијег понуђача није био окончан ни са даном завршетка ревизије због уложене жалбе од стране ФедЕх-а и обустављања поступка додјеле уговора од стране Уреда за жалбе БиХ до коначног рјешавања по овом питању. Укупна средства за ове намјене која су утрошена без провођења процедура јавних набавки од 01.03.2008. године до 31.12.2008. године износила су 124.096 КМ.

Набавка поклона: Министарство је током 2008. године у више наврата приликом куповине поклона користило услуге златарске радње "Sofić" Сарајево за које је плаћена услуга у укупном износу од 23.178 КМ без претходно проведене процедуре избора најповољнијег добављача.

Материјал за декорацију службених просторија: Наведене услуге обављене су без провођења процедура јавних набавки што је било наведено у нашем ранијем извјештају. Министарство је извршило набавку цвијећа за декорацију службених просторија директно од добављача „Kaktus“ Сарајево у износу 5.043 КМ. С обзиром да је укупна вриједност робе прелази 3.000 КМ, избор добављача требало је извршити путем конкурентског поступка.

2) Набавке за које су били проведени поступци јавних набавки нису у потпуности били извршени сагласно Закону о јавним набавкама. Узроци су повезани са самим планирањем набавки које није извршено у складу са реалним потребама Министарства, а сам процес набавки није био свеобухватан, већ су набавке вршене током цијеле године на основу појединачних захтјева организационих јединица Министарства. Комисија за набавке није имала цијеловиту слику потреба Министарства током године, а координација између организационих јединица и комисије за набавке није била ефикасна. Такође, Министарство велики број додјеле уговора испод домаћих вриједносних разреда врши слањем понуда на три или више адреса. Имајући у виду број проведених поступака, као и вриједност закључених уговора, мишљења смо да би уговорни орган требао дати предност конкурентском захтјеву са објавом, а у циљу обезбјеђења правичне и активне конкуренције, реалних конкурентских услова на тржишту као и најефикаснијег начина кориштења јавних средстава. Министарство приликом додјеле уговора на основу „економски најповољније понуде“ није водило рачуна да приликом одабира подкритеријума исти буду у складу са реалним односима који одговарају потребама Министарства и да су релевентни за идентификовање најбоље понуде за конкретан уговор.

Приликом прегледа документације за избор најповољнијих понуђача уочено је да су у поступцима који су покренути крајем године, економски најповољнија понуда бодује на основу задатих поткритеријума гдје цијена учествује са 50-55%, а услови плаћања са 20-25%.

С обзиром да само дефинисање „економски најповољније понуда“ значи да цијена игра значајну улогу међу критеријумима за оцјену, као и да су средства планирана у буџету те да реално постоје, мишљења смо да овако дефинисани критеријуми не представљају релевантан и адекватан критеријум за идентификовање економске предности и да нису у складу са стварним потребама уговорног органа.

С тим у вези, приликом прегледа документације капиталних набавки за које су примијењене процедуре набавки констатовали смо сљедеће:

Набавка принтера: Министарство је приликом избора најповољнијег добављача за набавку принтера извршило избор добављача путем конкурентског поступка без објаве, а који подразумијева прикупљање минимално три понуде у року који је дефинисан захтјевом за достављање понуда. Захтјеви су послати на 4 адресе, а до дана дефинисаног за пријем понуда на адресу Министарства приспјеле су двије понуде. Након истека прописаног рока приспјела је још једна понуда која је требала бити неотворена враћена понуђачу. Међутим, иста је узета у разматрање и оцијењена што је неправилно. С обзиром да су прикупљене мање од три одговарајуће понуде, уговорни орган је, у складу са чланом 46. став 6. Закона о јавним набавкама требао поништити и обновити поступак.

Намјештај: Министарство је у 2008. години планирало набавку намјештаја у укупном износу од 150.000 КМ. Реализација ове набавке извршена је у вриједности од 33.681 КМ, а избор најповољнијег добављача током године вршен је провођењем више директних и конкурентских поступака без објаве. У октобру 2008. године Министарство је расписало отворени поступак за набавку намјештаја у сједишту институције укупне вриједности 150.000 КМ, који је због недовољног броја квалификованих добављача поништен. С обзиром на планирани износ за набавку намјештаја у 2008. години, према члану 6. став (8) Закона о јавним набавкама, уговорном органу није дозвољено дијелење предмета уговора с намјером избјегавања примјене набавних поступака утврђених законом. Уговор се може дијелити само ако су сви дијелови тако подијељеног уговора предмет истог поступка о јавној набавци, који је, у складу с одредбама закона, одабран за тај цјелокупни уговор. С тога, уговорни орган има обавезу да на основу укупно процијењене вриједности уговора, примјењује прописани поступак додјеле уговора за тај вриједносни разред.

Услуге премјештаја и селидбе: Набавке су вршене путем конкурентског поступка тако што су особе које су упућиване из Министарства у ДКП прикупљале и достављале три понуде Комисији за јавне набавке која је вршила избор најповољније понуде. У случају премјештаја из ДКП-а у Министарство и преласку из једног ДКП у други, вршено је прикупљање понуда у иностранству, које су достављене Комисији за јавне набавке у сједишту која је вршила избор. Такође, током реализације ових трошкова није обезбијеђен систем контроле који доказује да је услуга стварно извршена у количини и вриједности која је и понуђена (нпр. понуђене цијене у односу на тежину робе треба да одговарају стварно превезеној роби која је фактурисана). Мишљења смо да се за услуге премјештаја и селидбе треба извршити избор добављача на основу отвореног поступка с обзиром да трошкови ових услуга на годишњем нивоу износе 113.684 КМ.

Репрезентација: Министарство је на основу одобрених буџетских средстава за услуге репрезентације извршила набавку новогодишњих пакетића за дјецу запослених у сједишту Министарства у укупном износу од 4.600 КМ. Међутим и поред прошлогодишње препоруке од стране ревизије, Министарство и у 2008. години није поступило сагласно Закону о јавним набавкама. Наиме, избор најповољнијих понуђача извршен је достављањем понуда на три адресе, а прикупљене три понуде стигле су путем факса, тако да није обезбијеђена правична и активна конкуренција међу потенцијалним добављачима, уз остваривање једнаког третмана, недискриминације и транспарентности. Потенцијалним понуђачима није послат захтјев за доставу понуда са детаљним описом предмета набавке, роком за доставу понуда, мјестом пријема понуда и другим елементима који су прописани одредбама члана 46. истог Закона, нити је закључен уговор са одабраним понуђачем. Такође, избор добављача за услуге организовања новогодишњег пријема Министарства у хотелу „Holiday Inn“ Сарајево, за који је плаћен износ од 6.723 КМ, извршен је на основу конкурентског поступка, слањем позива за достављање понуда на три адресе. Избор најповољнијег добављача извршен је на основу двије приспјеле понуде које су такође достављене путем факса. С обзиром да су достављене само двије понуде и то факсом исте нису могле бити узете у разматрање у смислу како то прописује Закон о јавним набавкама, односно поступак је требало поништити у складу са чланом 46. став 6. истог закона.

Трошкови ситног инвентара: Приликом реализације ових трошкова предмет набавке подијељен је у два дијела и набавка је извшена директно од истог добављача. С обзиром да је укупна вриједност робе 3.655 КМ, избор добављача требало је извршити путем конкурентског поступка.

Препорука: *У циљу побољшања укупног планирања буџета и успјешније реализације поступака набавки препоручујемо да Министарство правовремено, у складу са одобреним буџетом, донесе план набавки са прецизно дефинисаним предметом набавке, количином или обимом набавке, износом планираних средстава, роком до којег је потребно провести поступак набавке, као и дефинисањем врсте поступка за избор најповољнијег добављача. Тиме би истоврсне набавке биле сврстане у један поступак који може бити подијељен у више лотова. Такође, препоручујемо да се приликом оцјене „економски најповољније понуде“, односно одређивања подкритеријума за ту оцјену, сагледају реалне потребе и услови набавке за сваки конкретан уговор и да се приликом провођења поступка избора најповољнијег добављача обезбједи правична и активна конкуренција уз најефикаснији и најекономичнији начин задовољења стварних потреба и кориштења јавних средстава.*



7. Кореспонденција са клијентом

Министарству је достављен Нацрт извјештаја о ревизији за 2008. годину на разматрање и достављање евентуалних нових доказа и коментара на налазе ревизије. У остављеном року од 15 дана, Министарство је доставило коментаре на налазе садржане у Нацрту извјештаја о ревизији.

По нашој процјени, Министарство није доставило нове доказе и чињенице које би утицале на измјену налаза садржаних у Нацрту извјештаја о ревизији, а поједини коментари у дијелу усвајања Закона о спољним пословима су измијењени ради бољег разумијевања текста извјештаја. По том основу овај Извјештај представља коначан извјештај достављен клијенту са одређеним корекцијама у односу на Нацрт извјештаја о ревизији.

У прилогу Извјештаја достављамо вам коментаре Министарства и наш одговор на коментаре.

Ревизиони тим:

Ковинчић Драгољуб, виши ревизор

Хамзагић Нермин, ревизор

Павловић Наташа, ревизор

Јозић Данијел, ревизор

Гогич Невена, помоћни ревизор



Одобрени и извршени буџет за 2008. годину

Табела 1.

Министарство спољних послова БиХ

Ред. број	Врста расхода	Одобрени буџет	Промена структуре буџета	Остала повећања буџета	Укупно буџет (3+4+5)	Извршење буџета	Разлика (6-7)	% (7/6)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
I	Текући издаци	49.608.882	0	0	49.608.882	46.947.852	2.661.030	95
1.	Плате запослених	20.286.000	0	0	20.286.000	19.976.020	309.980	98
2.	Накнаде трошкова запослених	12.300.000	-150.000	0	12.150.000	10.644.135	1.505.865	88
3.	Путни трошкови	2.004.204	300.000	0	2.304.204	2.302.272	1.932	100
4.	Издаци телефонских и поштанских услуга	2.248.192	0	0	2.248.192	1.687.016	561.176	75
5.	Издаци за енергију и комуналне услуге	1.308.327	0	0	1.308.327	1.213.015	95.312	93
6.	Набавка материјала	598.011	0	0	598.011	510.256	87.755	85
7.	Издаци за услуге превоза и горива	713.253	200.000	0	913.253	897.961	15.292	98
8.	Унајмљивање имовине и опреме	4.491.174	0	0	4.491.174	4.479.510	11.664	100
9.	Издаци за текуће одржавање	826.618	0	0	826.618	769.937	56.681	93
10.	Издаци за осигурање	571.478	0	0	571.478	561.869	9.609	98
11.	Уговорене услуге	4.261.625	-350.000	0	3.911.625	3.905.861	5.764	100
II	Капитални издаци	10.608.000	0	0	10.608.000	2.092.235	8.515.765	20
1.	Набавка земљишта	0	0	0	0	0	0	0
2.	Набавка грађевина	8.261.500	0	0	8.261.500	20.047	8.241.453	0
3.	Набавка опреме	1.438.000	0	0	1.438.000	1.303.984	134.017	91
4.	Набавка осталих сталних средстава	0	0	0	0	0	0	0
5.	Реконструкција и инвестиционо одржавање	908.500	0	0	908.500	768.205	140.296	85
III	Текући грантови	0	0	0	0	0	0	0
1.								
2.								
3.								
IV	Укупан буџет	60.216.882	0	0	60.216.882	49.040.087	11.176.795	81
V	Број запослених	522			522	480	42	92