



**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

**IZVJEŠĆE O REVIZIJI
MINISTARSTVA VANJSKIH POSLOVA BIH
ZA 2008. GODINU**

Broj: 01/03-06-16-1-547/09

Sarajevo, travanj 2009. godine



KAZALO

I.	MIŠLJENJE REVIZORA	3
II.	NALAZI I PREPORUKE	5
1.	Uvod	5
2.	Postupanje po ranijim preporukama	5
3.	Sustav internih kontrola	7
4.	Planiranje i izvršenje proračuna	8
5.	Rashodi	10
6.	Javne nabave	12
7.	Korespondencija s klijentom	16
Privici:		
–	Tablica 1. Odobreni i izvršeni proračun za 2008. godinu	
–	Komentari klijenta na Nacrt izvješća o reviziji za 2008. godinu	
–	Odgovor Ureda za reviziju na komentare klijenta	

I. MIŠLJENJE REVIZORA

Temelj za reviziju

Izvršili smo reviziju finansijskih izvješća **Ministarstva vanjskih poslova Bosne i Hercegovine** (u daljnjem tekstu: Ministarstvo) i usklađenost poslovanja sa zakonima i propisima za godinu koja se završava na dan 31. prosinca 2008. godine.

Odgovornost rukovodstva

Rukovodstvo Ministarstva je odgovorno za pripremu i fer prezentaciju ovih finansijskih izvješća sukladno prihvaćenom okviru finansijskog izvješćivanja tj. Pravilniku o finansijskom izvješćivanju institucija BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 33/07) i Pravilniku o računovodstvu proračuna institucija BiH. Ova odgovornost obuhvaća: osmišljavanje, primjenu i održavanje internih kontrola koje su relevantne za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvješća koji ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze, odabir i primjenu odgovarajućih računovodstvenih politika i računovodstvene procjene koje su razumne u danim okolnostima. Rukovodstvo je također odgovorno za sukladnost poslovanja Ministarstva važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima.

Odgovornost revizora

Naša je odgovornost izraziti mišljenje o finansijskim izvješćima na temelju revizije. Reviziju smo izvršili sukladno Zakonu o reviziji institucija Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 12/06), INTOSAI revizijskim standardima („Službeni glasnik BiH“, broj 5/01) i Međunarodnim standardima revizije (ISA). Ovi standardi nalažu da radimo sukladno etičkim zahtjevima i da reviziju planiramo i izvršimo na način koji omogućava da se, u razumnoj mjeri, uvjerimo da finansijska izvješća ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze, te da je poslovanje sukladno važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima.

Revizija uključuje provođenje postupaka u cilju pribavljanja revizijskih dokaza o sukladnosti poslovanja i o iznosima i objelodanjivanjima danim u finansijskim izvješćima. Izbor postupka je zasnovan na revizorskom prosuđivanju, uključujući procjenu rizika materijalno značajnih pogrešnih iskaza u finansijskim izvješćima. Prilikom procjene rizika, revizor razmatra interne kontrole koje su relevantne za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvješća, u cilju osmišljavanja revizijskih postupaka koji su odgovarajući u danim okolnostima, ali ne u cilju izražavanja odvojenog mišljenja o uspješnosti internih kontrola. Revizija također uključuje ocjenu primijenjenih računovodstvenih politika i značajnih procjena izvršenih od strane rukovodstva, kao i ocjenu opće prezentacije finansijskih izvješća.

Smatramo da su pribavljeni revizijski dokazi dostatni i odgovarajući i da osiguravaju temelj za mišljenje revizora.

Kvalifikacija

Kao što je navedeno pod točkama 5. i 6. izvješća:

1. Rashodi temeljem putnih troškova, ugovora o djelu i reprezentacije nisu bili izvršeni sukladno relevantnim propisima.
2. U dijelu tekućih izdataka za koje su realizirani troškovi na godišnjoj razini u ukupnom iznosu od 836.061 KM nisu bile provedene procedure izbora najpovoljnijih ponuđača. Također, javne nabave kod kojih su bile primijenjene procedure izbora najpovoljnijih ponuđača nisu bile u cijelosti izvršene sukladno Zakonu o javnim nabavama.

Mišljenje

Prema našem mišljenju, izuzev za efekte koje na financijska izvješća mogu imati stavke navedene u prethodnom pasusu, financijska izvješća Ministarstva prikazuju istinito i objektivno, po svim bitnim pitanjima, stanje imovine i obveza na dan 31. prosinca 2008. godine, rezultate poslovanja i izvršenje proračuna za godinu koja se završava na taj dan i sukladno prihvaćenom okviru financijskog izvješćivanja.

Financijsko poslovanje Ministarstva u tijeku 2008. godine bilo je u svim materijalno značajnim aspektima usklađeno s važećom zakonskom regulativom, izuzev za napomene navedene pod točkama 1. i 2.

Bez daljeg kvalificiranja našeg mišljenja, skrećemo pozornost Ministarstvu na potencijalne obveze koje mogu biti izvršene na teret proračuna Bosne i Hercegovine kao posljedica sudskih sporova iz radno-pravnog statusa i neplaćenih obveza prema dobavljačima iz ranijih godina.

Sarajevo, 27.04.2009. godine

Zamjenik glavnog revizora

Dževad Nekić

Glavni revizor

Milenko Šego

II. NALAZI I PREPORUKE

1. Uvod

Zakonom o ministarstvima i drugim tijelima uprave Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 05/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06 i 88/07) člankom 8. određene su nadležnosti Ministarstva, i to:

- provedba utvrđene politike BiH i razvoj međunarodnih odnosa sukladno stavovima i smjernicama Predsjedništva BiH;
- predlaganje stavova o pitanjima od interesa za vanjskopolitičke aktivnosti i međunarodni položaj BiH;
- zastupanje BiH u diplomatskim odnosima prema drugim državama, međunarodnim organizacijama i na međunarodnim konferencijama;
- praćenje stanja i razvoj međunarodnih odnosa BiH s drugim državama, međunarodnim organizacijama i drugim subjektima međunarodnog prava i međunarodnih odnosa;
- predlaganje Predsjedništvu BiH uspostavljanje ili prekid diplomatskih ili konzularnih odnosa s drugim državama;
- suradnja s međunarodnim organizacijama, predlaganje Predsjedništvu BiH učlanjenje odnosno učešće BiH u radu međunarodnih organizacija;
- organiziranje, usmjeravanje i koordinacija rada diplomatsko-konzularnih predstavništava BiH u inozemstvu;
- pripremanje i organiziranje međunarodnih posjeta i susreta;
- pripremanje bilateralnih i multilateralnih sporazuma;
- vršenje poslova u svezi s boravkom i zaštitom prava i interesa državljana BiH na stalnom i povremenom boravku u inozemstvu i domaćih pravnih osoba u inozemstvu;
- praćenje međunarodnih ekonomskih kretanja i odnosa i izvještavanje nadležnih tijela o tome, kao i praćenje ekonomskih odnosa BiH s pojedinim zemljama i regijama;
- poticanje, razvijanje i koordinacija suradnje s iseljeništvom iz BiH;
- pripremanje dokumentacije, analiza, informacija i drugih materijala za potrebe Predsjedništva BiH, Vijeća ministara i drugih tijela mjerodavnih za provođenje vanjske politike.

2. Postupanje po ranijim preporukama

Ured za reviziju institucija BiH (u daljnjem tekstu: Ured) izvršio je reviziju poslovanja Ministarstva za 2007. godinu o čemu je sastavljeno Izvješće o reviziji za 2007. godinu. Revizijom su utvrđene određene slabosti i nepravilnosti opisane u izvješću i Ministarstvu je sugerirano da ih razmotri, te da poduzme određene aktivnosti kako se utvrđene nepravilnosti i propusti ne bi ponavljali u daljnjem poslovanju.

Ministarstvo je dostavilo odgovor Uredu suglasno članku 16. stavak 3. Zakona o reviziji o poduzetim aktivnostima radi nadilaženja slabosti i nedostataka koji su identificirani u Izvješću o reviziji za 2007. godinu.

Osvrtom na preporuke revizije dane u Izvješću o reviziji za 2007. godinu i preporuke dane u pismu rukovodstvu za 2008. godinu, te uvidom u poduzete aktivnosti, utvrdili smo sljedeće:

Realizirane preporuke:

- Dovršene su aktivnosti u svezi identificiranja potraživanja i obveza iz ranijih godina koja su zatvorena odlukama po popisu za 2008. godinu;
- Interne finansijske obveze između DKP-a i Sjedišta Ministarstva zatvorene su odlukama po popisu za 2008. godinu;
- Izvršeno je usklađivanje stanja na računima depozita koja se odnose na zakupe rezidencija veleposlanika i stanova uposlenih u DKP mreži s knjigovodstvenim stanjem;
- Sumnjiva i sporna potraživanja su većim dijelom riješena. Preostali saldo odnosi se na sudske sporove koji su u tijeku;
- Novčana neslaganja konstatirana kod DKP New York, Pariz i Tokio ispravljena su i provedena su odgovarajuća knjiženja;
- Ministarstvo je donijelo nove odluke/pravila o troškovima mobilnih telefona i reprezentacije, a pravilnik o korištenju službenih vozila je izmijenjen u cilju učinkovitijeg praćenja troškova;
- U prilogima računa «Bio Tours» Sarajevo odložene su avio karte, čime je osigurana kontrola troškova prijevoza u inozemstvo;
- Izrada softvera za osnovna sredstva završena je u 2009. godini tako da je osiguran unos podataka u sustav;
- Donesene su nove odluke o naknadama za smještaj i odvojeni život i ažurirane su prijave prebivališta za uposlene koji koriste ove naknade;
- Uspostavljen je sustav evidentiranja i praćenja potrošnje goriva službenih vozila i praćenja i kontrole redovitih i izvanrednih servisiranja službenih vozila radi procjene opravdanosti popravki i održavanja vozila;
- Uspostavljena je evidencija o postupcima javnih nabava i zaključenim ugovorima;

Preporuke koje su u tijeku:

- Zakon o vanjskim poslovima nije još uvijek usvojen. Prijedlog Nacrta zakona o vršenju vanjskih poslova BiH utvrđen je na Vijeću ministara s tim da se tekst prijedloga zakona usuglasi sa sugestijama predsjedavajućeg Vijeća ministara i da se izvrši pravno tehnička dorada zakona, te da se nakon pribavljenog pozitivnog mišljenja Predsjedništva BiH uputi Parlamentarnoj skupštini BiH.

Nerealizirane preporuke:

- U cilju jačanja sustava internih kontrola donesene su nove odluke o procedurama stvaranja obveza i ovjeri pojedinih dokumenata i prijenosu ovlaštenja kojima je ministar izvršio dodatni prijenos ovlaštenja na tajnika ministarstva, pomoćnika ministra za opće poslove i šefa odsjeka za financije u dijelu nadzora i ovjeravanja financijske dokumentacije. Međutim, u praksi je i dalje prisutno zaobilaženje funkcije tajnika Ministarstva u dijelu realizacije odobrenih obveza, procedura javnih nabava, izvršenja proračuna i kadrovske problematike;
- Pokrenut je postupak objavljivanja natječaja za prijam pomoćnika ministra za opće poslove i šefa odsjeka za financije. Međutim, izbor i prijam navedenih rukovodnih radnih mjesta nije bio izvršen do kraja 2008. godine, tako da su i tijekom 2008. godine ove poslove po ovlaštenju ministra privremeno vršile osobe koje vrše svoje stalne poslove drugog radnog mjesta. Izbor pomoćnika ministra za opće poslove izvršen je tek u travnju 2009. godine, a izbor šefa odsjeka za financije ponovno je poništen jer nijedan kandidat nije prošao natječajnu proceduru.
- Nisu poduzete učinkovite mjere u cilju poštivanja Zakona o javnim nabavama i cjelovitog provođenja svih procedura nabava roba i usluga. Ministarstvo i tijekom 2008. godine nije imalo službu koja bi isključivo bila odgovorna za nabave i provođenje procedura nabava. Jedina promjena u ovom dijelu odnosila se na izmjenu sastava povjerenstva za javne nabave.

3. Sustav internih kontrola ¹

Temelj cjelokupnog sustava internih kontrola predstavlja kontrolno okruženje koje podrazumijeva rukovođenje, organizaciju i raspodjelu odgovornosti i ovlaštenja kod upravljanja proračunom. Uočili smo i tijekom ove godine da funkcija sekretara koji je prema Zakonu o državnoj službi u institucijama BiH odgovoran za korištenje financijskih, materijalnih i ljudskih potencijala u Ministarstvu nije bila u cijelosti zastupljena. Također, konstatirali smo da se naknadne izmjene internih procedura stvaranja obveza i donošenje novih odluka od strane ministra kojima se prenose ovlaštenja za ovjeravanje dokumentacije na tajnika u praksi ne primjenjuje.

Cjeloviti nadzor nad financijskim poslovanjem u Ministarstvu nije osiguran. Ovo se prvenstveno odnosi na suštinsku kontrolu dokumentacije temeljem koje se vrši plaćanje i kontrolu procesa nabava. Naime, vršenje poslova pomoćnika ministra u Sektoru za opće poslove vrši osoba koja je privremeno raspoređena na ovo radno mjesto i koja vrši i druge poslove.

Također, problem nepopunjenosti ključnih radnih mjesta u Odsjeku za financije prisutan je već duže razdoblje. Tako, nedostatak šefa odsjeka, savjetnika i referenta za financijsko knjigovodstvo može predstavljati rizik u financijskom dijelu poslovanja Ministarstva gdje nije osiguran odgovarajući nadzor, raspodjela odgovornosti i kontrola financijske dokumentacije.

¹ Interna kontrola je skup postupaka koje oblikuje uprava, rukovoditelji i ostali uposleni sa svrhom stjecanja razumnog uvjerenja u pogledu postizanja ciljeva na području sljedećih kategorija: 1) uspješnost poslovanja, 2) pouzdanost financijskih izvješća i 3) usuglašenosti s primjenljivim zakonima i propisima.

I ovdje je na radno mjesto šefa Odsjeka za financije postavljena osoba koja privremeno vrši ovu dužnost pored svog redovnog posla. Kao glavni uzrok ovakvog načina rukovođenja konstatirali smo sporost u procedurama natječaja koji je ponovljen za radno mjesto pomoćnika ministra u Sektoru za opće poslove i šefa Odsjeka za financije (u postupku revizije izvršeno je popunjavanje radnog mjesta na poziciji pomoćnik ministra za opće poslove).

Jedan od elemenata kontrolnog okruženja je i zakonski temelj funkcioniranja. Ministarstvo već duži niz godina posluje bez temeljnog Zakona o vršenju vanjskih poslova (poslovanje se vrši na temelju preuzetog zakona iz 1992 godine). Ministarstvo radi na usuglašavanju teksta zakona na osnovu primjedbi koje su dale nadležne institucije.

Učinkovit sustav javnih nabava u Ministarstvu također nije bio osiguran. Ministarstvo nije donijelo detaljan plan nabava roba i usluga s utvrđenim prioritetima i terminima u odnosu na potrebna ulaganja. Obveze i odgovornosti kod izvršenja javnih nabava nisu definirane s obzirom da Ministarstvo nema osobu ili odjel zadužen za procedure javnih nabava. Također, proces nabava nije bio sveobuhvatan jer su nabave vršene tijekom cijele godine temeljem pojedinačnih zahtjeva organizacijskih jedinica tako da nisu postojale objedinjene potrebe na razini Ministarstva. Zbog toga smo i konstatirali mnoge nepravilnosti u procedurama javnih nabava koje su navedene u narednim poglavljima našeg izvješća. Ministarstvo je vršilo i česte promjene sastava povjerenstva što može predstavljati dodatni rizik u vršenju poslova nabava.

Preporuka: Preporučamo da Ministarstvo konačno izvrši popunjavanje ključnih radnih mjesta u dijelu financijskog poslovanja i da formira odjel ili postavi uposlenike koji će biti odgovorni za postupke javnih nabava. Time će se povećati učinkovitost upravljanja financijskog poslovanja u odnosu na hijerarhijsku liniju rukovođenja i učinkovitost sustava nabava. Također, potrebno je definirati odgovornosti i ovlaštenja u dijelu financijskog poslovanja koja se tiču stvaranja obveza, evidentiranja i plaćanja obveza i kontrole procesa nabava. Time bi se osigurao učinkovit sustav rukovođenja i nadzor nad izvršenjem proračuna. Preporučamo revidiranje svih internih pravila Ministarstva koja definiraju odgovornosti i ovlaštenja kod izvršenja proračuna i da se ovlaštenja prenesu na osobe koje su po pravilima i nadležne za ove poslove.

4. Planiranje i izvršenje proračuna

Cirkularnim pismom Ministarstva financija i trezora BiH utvrđena je gornja granica rashoda Ministarstva koja je izvedena iz Dokumenta okvirnog proračuna institucija Bosne i Hercegovine za 2008. godinu u iznosu od 49.775.220 KM. Ministarstvo je dostavilo prijedlog proračuna za 2008. godinu u iznosu 54.441.425 KM i Aneks prijedloga proračuna koji se odnosi na dodatni zahtjev za kupnju zgrada za potrebe DKP mreže u iznosu 8.900.000 KM, tako da je ukupni proračunski zahtjev iznosio 63.341.425 KM. Međutim, Ministarstvo financija i trezora BiH uputilo je dopis Ministarstvu o potrebi poštivanja gornje granice rashoda prilikom izrade prijedloga proračuna i podnošenju zahtjeva za dodatna sredstva u Aneksu prijedloga proračuna ukoliko sredstva nisu dovoljna u okviru gornje granice rashoda.

Ministarstvo je izradilo dopunu prijedloga proračuna za 2008. godinu koja je urađena sukladno instrukcijama trezora i poštivanjem gornje granice rashoda u iznosu 49.775.220 KM. Pored prijedloga proračuna dostavljen je i Aneks prijedloga proračuna u iznosu 13.566.205 KM sa strukturom potrebnih izdataka, tako da je dopunjeni prijedlog proračuna ponovo iznosio 63.341.425 KM. Nakon usuglašavanja i rasprave o proračunskom zahtjevu za 2008. godinu s Ministarstvom financija i trezora BiH, dogovoreno je da ukupni proračunski zahtjev Ministarstva treba iznositi 51.729.000 KM. Ministarstvo je na osnovu toga dostavilo korigirani zahtjev za proračun 2008. godine sa svim tablicama i potrebnim obrazloženjima pridržavajući se gornje razine sredstava u ukupnom iznosu od 51.729.000 KM. Međutim, konačni proračunski prijedlog za 2008. godinu uvećan je krajem godine od strane Ministarstva financija i trezora BiH temeljem usvojenih konačnih proračunskih ograničenja od strane Vijeća ministara zbog očekivanog usvajanja novog Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, tako da je gornja granica rashoda Ministarstva trebala iznositi 61.950.500 KM. Sve navedeno ukazuje na nekonzistentnost u planiranju proračuna zbog čestih promjena prijedloga proračuna, što isključuje mogućnost realnog planiranja u uvjetima kada Ministarstvo financija i trezora BiH i Vijeće ministara određuje gornju granicu rashoda.

Zakonom o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2008. godinu odobrena proračunska sredstva Ministarstva za 2008. godinu iznosila su 60.216.882 KM. Ukupno izvršenje proračuna za 2008. godinu iznosilo je 49.040.087 KM, što je manje za 11.176.795 KM od odobrenog proračuna ili što predstavlja 81% izvršenja proračuna (Tablica 1. u prilogu Izvješća).

Ispitujući učinkovitost sustava internih kontrola u procesima planiranja i raspolaganja javnim sredstvima uočene su određene slabosti koje nisu značajnije utjecale na istinitost i vjerodostojnost financijskih izvješća i pravilnost poslovanja u 2008. godini, ali koje mogu imati utjecaja na poslovanje u budućem razdoblju. S tim u svezi utvrdili smo sljedeće:

Analizom izvršenog proračuna konstatirali smo da planiranje proračunskih sredstava nije imalo svoju svrhu zbog stalnog mijenjanja proračunskog zahtjeva i određivanja gornje granice rashoda pred kraj godine, a što je za posljedicu imalo pojavu neutrošenih sredstava i prestrukturiranje rashoda.

- Najveća odstupanja izvršenja proračuna u odnosu na plan iskazana su na poziciji naknada troškova uposlenih (1.505.865 KM) i izdacima za telefonske i poštanske usluge (561.176 KM), što je dijelom rezultat nepopunjenosti 37 radnih mjesta u DKP mreži. Također, neutrošena sredstva na ulaganjima u građevinske objekte (8.241.453 KM) koja se odnose na nerealizirana ulaganja u kupnju prostora za Misiju BiH u Bruxellesu i zgrada za veleposlanstva BiH u zemljama okruženja posljedica su nerealiziranih aktivnosti u svezi s kupnjom zgrade. Sredstva su kao višegodišnja kapitalna ulaganja prenesena u 2009. godinu;
- Ministarstvo je izvršilo dvije preraspodjele proračuna u ukupnom iznosu od 500.000 KM na način što su neutrošena sredstva s pozicija naknada troškova uposlenih (150.000 KM) i ugovorenih usluga (350.000 KM) prenesena na pozicije putnih troškova (300.000 KM) i troškova prijevoza i goriva (200.000 KM). Povećanje putnih troškova i troškova prijevoza i goriva rezultat je 158 izvršenih premještanja i zamjene osoblja u DKP mreži.

Preporuka: *Potrebno je da Ministarstvo prilikom planiranja proračuna poveća komunikaciju s Ministarstvom financija i trezora BiH i izvrši detaljne analize stvarnih potreba i procijeni vremensku realizaciju ulaganja u kupnju prostora u DKP mreži.*

Stimulacije na plaće: Ministarstvo je u tijeku 2008. godine obračunalo i isplatilo stimulacije na plaće u ukupnom iznosu od 108.129 KM što predstavlja 3,2% ukupno isplaćenih neto plaća u tijeku godine, tako da ukupan iznos isplaćenih stimulacija na plaće nije prelazio 5% ukupnog proračuna za ove namjene u prvoj polovici godine, odnosno 2,5% u drugoj polovici godine. Međutim, iznos pojedinačno isplaćenih stimulacija za 3 uposlena prelazio je 20% njihove godišnje osnovne neto plaće. Ukupan efekt ovih prekoračenja na godišnjoj razini iznosio je 1.855 KM. Preporučamo da se pojedinačne isplate stimulacija po uposlenom ubuduće isplaćuju u dozvoljenim okvirima suglasno propisima koji reguliraju ovu oblast.

Reprezentacija: Ministarstvo je temeljem odluke ministra izvršilo nabavu novogodišnjih paketića za djecu uposlenih u ukupnom iznosu od 4.600 KM (50 KM po paketiću). Mišljenja smo kako institucija ne može svojim internim aktima utvrditi pravo na isplatu naknada koje nisu taksativno navedene u važećim propisima kojima su uređena prava na naknade uposlenim, odnosno da takvo pravo može biti utvrđeno samo na osnovu odgovarajućih akata viših razina vlasti, jednoobrazno za sve korisnike koji se financiraju iz proračuna institucija BiH. Potrebno je preispitati odredbe internih akata temeljem kojih je utvrđeno pravo na isplatu određenih naknada uposlenima, te uspostaviti odgovarajući sustav internih kontrola koji će osigurati da trošenje proračunskih sredstva bude u funkciji ostvarenja ciljeva koji su definirani osnovnim zakonom i zbog kojih je institucija i osnovana.

5. Rashodi

Putni troškovi: Pravdanje putnih akontacija u većini slučajeva nije bilo izvršeno sukladno Odluci Vijeća ministara u roku od pet dana nakon okončanja službenog putovanja. Konstatirali smo stalna kašnjenja u pravdanju troškova službenih putovanja, ponegdje i po tri, četiri mjeseca. Potraživanja temeljem putnih akontacija s 31.12.2008. godine iznosila su 44.346 KM, a s danom završetka revizije 16.731 KM (potraživanja se najvećim dijelom odnose na kabinet ministra). Također, uočili smo da u pojedinim slučajevima nedostaju pozivi na službeni put koji dokazuju namjenu službenog putovanja i priznavanje pojedinih troškova puta druge strane.

Kontrolom korištenja službene biznis kartice koju koriste ministar, zamjenik ministra i tajnik Ministarstva pod istim brojem bankovnog računa, nismo se u cijelosti mogli uvjeriti u opravdanost korištenja ove kartice u svrhe za koje ona stvarno služi s obzirom da u pojedinim slučajevima nedostaju specifikacije i računi koji dokazuju namjenu korištenja sredstava. Ukupna sredstva utrošena putem službene kartice iznosila su 47.846 KM od čega za 5.905 KM nismo mogli utvrditi konačnu namjenu utrošenih sredstava. Nedostatak pravdajuće dokumentacije vezan je najvećim dijelom za ministra.

Preporuka: Preporučamo da se pravdanje putnih akontacija vrši u propisanim rokovima i da se prilažu pozivi na službeni put tamo gdje je to moguće. Ministarstvo mora osigurati svu potrebnu pravdajuću dokumentaciju prilikom korištenja službene biznis kartice.

Usluge reprezentacije: Testiranjem odabranog uzorka utvrdili smo da je iz blagajne izvršena isplata u prosincu 2008. godine ukupnog iznosa od 1.609 KM na ime troškova reprezentacije za načelnika veleposlanika Odjela za posebne diplomatske aktivnosti. Isplata je izvršena temeljem seta izdanih nota računa i kasa računa koji se odnose na razdoblje od 25.07. do 24.10. 2008. godine kojim se retroaktivno pravdaju troškovi ishrane i u čijem obrazloženju su navedene posjete državnih delegacija i biznismena više zemalja čiji boravak u posjeti BiH i Ministarstvu u navedenom razdoblju nismo mogli utvrditi iz dostavljene dokumentacije. Sukladno Odluci o korištenju reprezentacije izvan objekta Ministarstva propisano je da rukovoditelj organizacijske jedinice svoje potrebe za korištenje reprezentacije iskazuje podnošenjem zahtjeva Sektoru za opće poslove koji izdaje narudžbenicu kao temeljni dokument za stvaranje obveza, a isti se dostavlja sekretaru Ministarstva na odobrenje, što u ovom slučaju nije učinjeno. Također, naknadno dostavljanje računa koji se uz to ne mogu smatrati vjerodostojnim knjigovodstvenim dokumentom i ispravom na osnovu koje se mogu izvršiti isplate nije uobičajeno i temeljem toga Ministarstvo nije moglo izvršiti navedenu isplatu.

Preporuka: Ministarstvo treba osigurati učinkovitu kontrolu pravdajuće dokumentacije koja se evidentira u ISFU sustav i temeljem toga vrši plaćanje iz proračuna tako da se evidentiraju samo vjerodostojni računi koji dokazuju da se poslovna promjena zbilja i desila.

Ugovori o djelu: Ukupni izdaci temeljem ugovora o djelu realizirani su u neto iznosu od 63.571 KM. Uvidom u raspoloživu dokumentaciju vezano za isplate po ovom temelju utvrđeno je kako je veći broj ugovora zaključen za vršenje poslova koji su predviđeni sistematizacijom radnih mjesta. Isplate su vršene za 46 osoba koje su angažirane po ovom temelju, s tim da je 36 osoba angažirano na radnim mjestima predviđenim sistematizacijom, od čega su 22 osobe angažirane na poslovima srednje stručne spreme. Pregledom dokumentacije utvrđeno je kako se ovakav vid angažiranja provodi već duže vremensko razdoblje, tako da je 20 istih osoba bilo angažirano i u 2007. godini. Napominjemo da je prijam u radni odnos uposlenika reguliran Zakonom o radu u institucijama BiH što omogućava da se u relativno kratkom razdoblju izvrši popuna sistematiziranih radnih mjesta. Sam proces angažiranja osoba po ugovoru o djelu u sjedištu Ministarstva nije definiran, tako da su tijekom čitave godine angažiraju iste osobe, a njihovo angažiranje kombinirano je tijekom jednog razdoblja ugovorom o radu na određeno vrijeme na tri mjeseca, a tijekom drugog razdoblja ugovorom o djelu u kontinuitetu do zasnivanja radnog odnosa za ona radna mjesta za koja je raspisan natječaj. Time je ovakav oblik angažiranja bio temelj za zasnivanje radnog odnosa na neodređeno vrijeme s obzirom da je 10 osoba zasnovalo stalni radni odnos u Ministarstvu na navedeni način.

Imajući u vidu sa je veći broj ugovora zaključen s osobama srednje stručne spreme na mjestima predviđenim pravilnikom o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, kao i da je zaključivanje ugovora o radu na određeno vrijeme ponavljan tri do četiri puta tijekom godine s istom osobom s kojom se u međuvremenu zaključuje ugovor o djelu tako da ne postoji prekid u angažiranju tijekom godine, konstatirali smo da Ministarstvo favorizira pojedine kandidate čime nije osigurana transparentnost prilikom zapošljavanja.

Preporuka: *Preporučamo da se angažiranje osoba za poslove koji su definirani pravilnikom o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta vrši putem javnih natječaja, a sukladno Zakonu o državnoj službi u institucijama BiH i Zakonom o radu u institucijama BiH. Također, angažiranje po ugovorima o djelu ne bi trebalo biti praksa, izuzev u izuzetnim slučajevima kada se pojavi potreba za vršenjem dodatnog povremenog posla. U tom slučaju potrebno je internim pravilima definirati uvjete angažiranja, poslove za koje se mogu zaključiti ugovori, način izbora izvršitelja usluge, visinu naknade i način praćenja izvršenja ugovora.*

6. Javne nabave

1) Ministarstvo nije provelo sve postupke javnih nabava suglasno Zakonu o javnim nabavama i pored preporuke revizije da se izbor dobavljača treba vršiti sukladno navedenom zakonu u cilju osiguranja najefikasnijeg načina korištenja javnih sredstava, kao i osiguranja aktivne konkurencije uz ostvarivanje jednakog tretmana, nediskriminacije i transparentnosti. Tako i 2008. godine nisu bile provedene procedure nabava koje se odnose na sljedeće:

Usluge tiskanja: Usluge tiskanja za koje nisu provedene procedure izbora najpovoljnijeg dobavljača realizirane su u iznosu od 51.018 KM. Veći dio ovih usluga (49.242 KM ili 97%) korišten je od jednog dobavljača („GIR DESING“ d.o.o. Sarajevo) koji je kao najpovoljniji ponuđač izabran u 2006. godini od kada se njegove usluge neprekidno koriste. Kako su planirana sredstva za ove namjene u 2008. godini iznosila 45.000 KM, trebalo je za određeni vrijednosni razred koji je definiran člankom 6. stavak 2. pod a) provesti postupak dodjele ugovora suglasno članku 10. istog zakona. Također, Ministarstvo je za dio usluga tiskanja materijala „Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju“ izvršilo izbor najpovoljnijeg ponuđača slanjem ponuda na tri adrese i donijelo odluku o izboru najpovoljnijeg dobavljača (vrijednost izvršenog posla iznosila je 26.408 KM). Međutim, posao je realiziran bez prethodno zaključenog ugovora s ponuđačem ovih usluga.

Usluge smještaja: Ukupno realizirani troškovi ovih usluga u 2008. godini iznosilo je 55.477 KM. Pregledom dokumentacije konstatirali smo kako su usluge korištene od „Bosnia Hotela“ Sarajevo i „Holiday Inn-a“ Sarajevo. Kako su planirana sredstva za ove namjene u 2008. godini iznosila 60.000 KM, trebalo je za određeni vrijednosni razred koji je definiran člankom 6. stavak 2. pod a) provesti postupak dodjele ugovora suglasno članku 10. istog zakona.

Avio karte: Ukupno izvršenje ovih troškova u 2008. godini iznosilo je 577.249 KM. Ministarstvo nije provelo procedure javnih nabava suglasno Zakonu o javnim nabavama za troškove putovanja u inozemstvo. Usluge su korištene od firme „Bio Tours“ Sarajevo koja je bila izabrana još 2005. godine. Kako su planirana sredstva za ove namjene u 2008. godini iznosila 580.000 KM, trebalo je za određeni vrijednosni razred koji je definiran člankom 6. stavak 2. pod a) provesti postupak dodjele ugovora suglasno članku 10. istog zakona.

Usluge brze pošte: Ministarstvo je 29.02.2008. godine izvršilo raskid ugovora s dobavljačem „Rhea Expres d.o.o Licence of FedEx Corporation“ Sarajevo i donijelo odluku da korištenje ovih usluga nastavi s firmom „DHL“ Sarajevo bez provođenja bilo kakvih procedura suglasno Zakonu o javnim nabavama. Definirano je da će se usluge s navedenim ponuđačem koristiti do okončanja tenderskog postupka. Odluka o pokretanju postupka nabava bila je donesena tek 28.10.2008. godine. Međutim, postupak izbora najpovoljnijeg ponuđača nije bio okončan ni s danom završetka revizije zbog uložene žalbe od strane FedEx-a i obustavljanja postupka dodjele ugovora od strane Ureda za žalbe BiH do konačnog rješavanja po ovom pitanju. Ukupna sredstva za ove namjene koja su utrošena bez provođenja procedura javnih nabava od 01.03.2008. godine do 31.12.2008. godine iznosila su 124.096 KM.

Nabava darova: Ministarstvo je tijekom 2008. godine u više navrata prilikom kupnje darova koristilo usluge zlatarske radnje "Sofić" Sarajevo za koje je plaćena naknada u ukupnom iznosu od 23.178 KM bez prethodno provedene procedure izbora najpovoljnijeg dobavljača.

Materijal za dekoraciju službenih prostorija: Navedene usluge obavljene su bez provođenja procedura javnih nabava što je bilo navedeno u našem ranijem izvješću. Ministarstvo je izvršilo nabavu cvijeća za dekoraciju službenih prostorija izravno od dobavljača „Kaktus“ Sarajevo u iznosu 5.043 KM. S obzirom da je ukupna vrijednost robe prelazi 3.000 KM, izbor dobavljača trebalo je izvršiti putem konkurentskog postupka.

2) Nabave za koje su bili provedeni postupci javnih nabava nisu u cijelosti bili izvršeni suglasno Zakonu o javnim nabavama. Uzroci su povezani sa samim planiranjem nabava koje nije izvršeno sukladno realnim potrebama Ministarstva, a sam proces nabava nije bio sveobuhvatan, već su nabave vršene tijekom cijele godine na osnovu pojedinačnih zahtjeva organizacijskih jedinica Ministarstva. Povjerenstvo za nabave nije imala cjelovitu sliku potreba Ministarstva tijekom godine, a koordinacija između organizacijskih jedinica i povjerenstva za nabave nije bila učinkovita. Također, Ministarstvo veliki broj dodjele ugovora ispod domaćih vrijednosnih razreda vrši slanjem ponuda na tri ili više adresa. Imajući u vidu broj provedenih postupaka, kao i vrijednost zaključenih ugovora, mišljenja smo kako bi ugovorno tijelo trebao dati prednost konkurentskom zahtjevu s objavom, a u cilju osiguranja pravične i aktivne konkurencije, realnih konkurentskih uvjeta na tržištu kao i najučinkovitijeg načina korištenja javnih sredstava.

Ministarstvo prilikom dodjele ugovora na osnovu „ekonomski najpovoljnije ponude“ nije vodilo računa da prilikom odabira podkriterija isti budu sukladni realnim odnosima koji odgovaraju potrebama Ministarstva i da su relevantni za identificiranje najbolje ponude za konkretan ugovor.

Prilikom pregleda dokumentacije za izbor najpovoljnijih ponuđača uočeno je da su u postupcima koji su pokrenuti krajem godine, ekonomski najpovoljnija ponuda boduje na osnovu zadanih podkriterija gdje cijena sudjeluje s 50-55%, a uvjeti plaćanja s 20-25%. S obzirom da samo definiranje „ekonomski najpovoljnije ponude“ znači da cijena igra značajnu ulogu među kriterijima za ocjenu, kao i da su sredstva planirana u proračunu te da realno postoje, mišljenja smo da ovako definirani kriteriji ne predstavljaju relevantan i adekvatan kriterij za identificiranje ekonomske prednosti i da nisu sukladni stvarnim potrebama ugovornog tijela.

S tim u svezi, prilikom pregleda dokumentacije kapitalnih nabava za koje su primijenjene procedure nabava konstatirali smo sljedeće:

Nabava printera: Ministarstvo je prilikom izbora najpovoljnijeg dobavljača za nabavu printera izvršilo izbor dobavljača putem konkurentskog postupka bez objave, a koji podrazumijeva prikupljanje minimalno tri ponude u roku koji je definiran zahtjevom za dostavljanje ponuda. Zahtjevi su poslani na 4 adrese, a do dana definiranog za prijam ponuda na adresu Ministarstva prispjele su dvije ponude. Nakon isteka propisanog roka prispjela je još jedna ponuda koja je trebala biti neotvorena vraćena ponuđaču. Međutim, ista je uzeta u razmatranje i ocijenjena što je nepravilno. S obzirom da su prikupljene manje od tri odgovarajuće ponude, ugovorno tijelo je, sukladno članku 46. stavak 6. Zakona o javnim nabavama trebao poništiti i obnoviti postupak.

Namještaj: Ministarstvo je u 2008. godini planiralo nabavu namještaja u ukupnom iznosu od 150.000 KM. Realizacija ove nabave izvršena je u vrijednosti od 33.681 KM, a izbor najpovoljnijeg dobavljača tijekom godine vršen je provođenjem više izravnih i konkurentskih postupaka bez objave. U listopadu 2008. godine Ministarstvo je raspisalo otvoreni postupak za nabavu namještaja u sjedištu institucije ukupne vrijednosti 150.000 KM, koji je zbog nedovoljnog broja kvalificiranih dobavljača poništen. S obzirom na planirani iznos za nabavu namještaja u 2008. godini, prema članku 6. stavak (8) Zakona o javnim nabavama, ugovornom tijelu nije dozvoljeno dijeljenje predmeta ugovora s namjerom izbjegavanja primjene nabavnih postupaka utvrđenih zakonom. Ugovor se može dijeliti samo ako su svi dijelovi tako podijeljenog ugovora predmet istog postupka o javnoj nabavi, koji je, u sukladu s odredbama zakona, odabran za taj cjelokupni ugovor. S toga, ugovorno tijelo ima obvezu da na osnovu ukupno procijenjene vrijednosti ugovora, primjenjuje propisani postupak dodjele ugovora za taj vrijednosni razred.

Usluge premještaja i selidbe: Nabave su vršene putem konkurentskog postupka tako što su osobe koje su upućivane iz Ministarstva u DKP prikupljale i dostavljale tri ponude Povjerenstvu za javne nabave koja je vršila izbor najpovoljnije ponude. U slučaju premještaja iz DKP-a u Ministarstvo i prelasku iz jednog DKP u drugi, vršeno je prikupljanje ponuda u inozemstvu, koje su dostavljene Povjerenstvu za javne nabave u Sjedištu koja je vršila izbor. Također, tijekom realizacije ovih troškova nije osiguran sustav kontrole koji dokazuje da je usluga stvarno izvršena u količini i vrijednosti koja je i ponuđena (npr. ponuđene cijene u odnosu na težinu robe treba da odgovaraju stvarno prevezenoj robi koja je fakturirana).

Mišljenja smo kako se za usluge premještaja i selidbe treba izvršiti izbor dobavljača temeljem otvorenog postupka s obzirom da troškovi ovih usluga na godišnjoj razini iznose 113.684 KM.

Reprezentacija: Ministarstvo je temeljem odobrenih proračunskih sredstava za usluge reprezentacije izvršila nabavu novogodišnjih paketića za djecu uposlenih u sjedištu Ministarstva u ukupnom iznosu od 4.600 KM. Međutim i pored prošlogodišnje preporuke od strane revizije, Ministarstvo i u 2008. godini nije postupilo suglasno Zakonu o javnim nabavama. Naime, izbor najpovoljnijih ponuđača izvršen je dostavljanjem ponuda na tri adrese, a prikupljene tri ponude stigle su putem faksa, tako da nije osigurana pravična i aktivna konkurencija među potencijalnim dobavljačima, uz ostvarivanje jednakog tretmana, nediskriminacije i transparentnosti. Potencijalnim ponuđačima nije poslan zahtjev za dostavu ponuda s detaljnim opisom predmeta nabave, rokom za dostavu ponuda, mjestom prijama ponuda i drugim elementima koji su propisani odredbama članka 46. istog Zakona, niti je zaključen ugovor s odabranim ponuđačem. Također, izbor dobavljača za usluge organiziranja novogodišnjeg prijama Ministarstva u hotelu „Holiday Inn“ Sarajevo, za koji je plaćen iznos od 6.723 KM, izvršen je temeljem konkurentskog postupka, slanjem poziva za dostavljanje ponuda na tri adrese. Izbor najpovoljnijeg dobavljača izvršen je temeljem dvije prispjele ponude koje su također dostavljene putem faksa. S obzirom da su dostavljene samo dvije ponude i to faksom, iste nisu mogle biti uzete u razmatranje u smislu kako to propisuje Zakon o javnim nabavama, odnosno postupak je trebalo poništiti sukladno članku 46. stavak 6. Zakona o javnim nabavama.

Troškovi sitnog inventara: Prilikom realizacije ovih troškova predmet nabave podijeljen je u dva dijela i nabava je izvršena izravno od istog dobavljača. S obzirom da je ukupna vrijednost robe 3.655 KM, izbor dobavljača trebalo je izvršiti putem konkurentskog postupka.

Preporuka: *U cilju poboljšanja ukupnog planiranja proračuna i uspješnije realizacije postupaka nabava preporučamo da Ministarstvo pravovremeno, sukladno odobrenim proračunom, donese plan nabava s precizno definiranim predmetom nabave, količinom ili obimom nabave, iznosom planiranih sredstva, rokom do kojeg je potrebno provesti postupak nabave, kao i definiranjem vrste postupka za izbor najpovoljnijeg dobavljača. Time bi istovrsne nabave bile svrstane u jedan postupak koji može biti podijeljen u više lotova. Također, preporučamo da se prilikom ocjene „ekonomski najpovoljnije ponude“, odnosno određivanja podkriterija za tu ocjenu, sagledaju realne potrebe i uvjeti nabave za svaki konkretan ugovor i da se prilikom provođenja postupka izbora najpovoljnijeg dobavljača osigura pravična i aktivna konkurencija uz najučinkovitiji i najekonomičniji način zadovoljenja stvarnih potreba i korištenja javnih sredstava.*



7. Korespondencija s klijentom

Ministarstvu je dostavljen Nacrt izvješća o reviziji za 2008. 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 nije dostavilo nove dokaze i činjenice koje bi utjecale na izmjenu nalaza sadržanih u Nacrtu izvješća o reviziji, a pojedini komentari u dijelu usvajanja Zakona o vanjskim poslovima su izmijenjeni radi boljeg razumijevanja teksta izvješća. Temeljem toga ovo Izvješće predstavlja konačno izvješće dostavljeno klijentu s određenim korekcijama u odnosu na Nacrt izvješća o reviziji.

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

Revizijski tim:

Dragoljub Kovinčić, viši revizor

Nermin Hamzagić, revizor

Nataša Pavlović, revizor

Danijel Jozić, revizor

Nevena Gogić, pomoćni revizor



Odobreni i izvršeni proračun za 2008. godinu

Tablica 1.

Ministarstvo vanjskih poslova BiH

Red. broj	Vrsta rashoda	Odobreni proračun	Promjena strukture proračuna	Ostala povećanja proračuna	Ukupno proračun (3+4+5)	Izvršenje proračuna	Razlika (6-7)	% (7/6)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
I.	Tekući izdaci	49.608.882	0	0	49.608.882	46.947.852	2.661.030	95
1.	Plaće uposlenih	20.286.000	0	0	20.286.000	19.976.020	309.980	98
2.	Naknade troškova uposlenih	12.300.000	-150.000	0	12.150.000	10.644.135	1.505.865	88
3.	Putni troškovi	2.004.204	300.000	0	2.304.204	2.302.272	1.932	100
4.	Izdaci telefonskih i poštanskih usluga	2.248.192	0	0	2.248.192	1.687.016	561.176	75
5.	Izdaci za energiju i komunalne usluge	1.308.327	0	0	1.308.327	1.213.015	95.312	93
6.	Nabava materijala	598.011	0	0	598.011	510.256	87.755	85
7.	Izdaci za usluge prijevoza i goriva	713.253	200.000	0	913.253	897.961	15.292	98
8.	Unajmljivanje imovine i opreme	4.491.174	0	0	4.491.174	4.479.510	11.664	100
9.	Izdaci za tekuće održavanje	826.618	0	0	826.618	769.937	56.681	93
10.	Izdaci za osiguranje	571.478	0	0	571.478	561.869	9.609	98
11.	Ugovorene usluge	4.261.625	-350.000	0	3.911.625	3.905.861	5.764	100
II.	Kapitalni izdaci	10.608.000	0	0	10.608.000	2.092.235	8.515.765	20
1.	Nabava zemljišta	0	0	0	0	0	0	0
2.	Nabava građevina	8.261.500	0	0	8.261.500	20.047	8.241.453	0
3.	Nabava opreme	1.438.000	0	0	1.438.000	1.303.984	134.017	91
4.	Nabava ostalih stalnih sredstava	0	0	0	0	0	0	0
5.	Rekonstrukcija i investicijsko održavanje	908.500	0	0	908.500	768.205	140.296	85
III.	Tekući grantovi	0	0	0	0	0	0	0
1.								
2.								
3.								
IV.	Ukupan proračun	60.216.882	0	0	60.216.882	49.040.087	11.176.795	81
V.	Broj uposlenih	522			522	480	42	92