



ИЗВЈЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ
МИНИСТАРСТВА ИНОСТРАНИХ ПОСЛОВА
ЗА 2009. ГОДИНУ

Број: 01-03-06-16-1-865/10

Сарајево, мај 2010. године



САДРЖАЈ

I	МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА	3
II	НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ	5
1.	Увод	5
2.	Поступање по ранијим препорукама	5
3.	Систем интерних контрола	6
4.	Буџет	9
5.	Текући издаци	10
5.1.	Плате запослених	10
5.2.	Путни трошкови	12
5.3.	Издаци за телефонске услуге	13
5.4.	Услуге премјештаја и селидбе	13
5.5.	Услуге репрезентације	14
6.	Капитални издаци	15
6.1.	Набавка моторних возила	15
6.2.	Набавка IP телефона	16
7.	Попис средстава и извора средстава	17
8.	Новчана средства	18
III	КОРЕСПОНДЕНЦИЈА	18
Прилози:		
	Табела 1. Анализа одобреног и извршеног буџета за 2009. год.	20



I МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА

Основ за ревизију

Извршили смо ревизију финансијских извјештаја **Министарства иностраних послова БиХ** (у даљем тексту: Министарство) и усклађености пословања са важећом законском регулативом за годину која се завршава на дан 31. децембра 2009. године.

Одговорност руководства

Руководство Министарства је одговорно за припрему и фер презентацију 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 (број 01-Ст4-16-1810/05). Ова одговорност обухвата: успостављање, 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 такођер 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 ревизионих доказа о усклађености пословања и о износима и објелодањивањима датим у финансијским извјештајима. Избор поступка је заснован на просуђивању ревизора, 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 ревизионих поступака који су одговарајући у датим околностима, али не у циљу изражавања одвојеног мишљења о ефективности интерних контрола. Ревизија такођер укључује оцјену примијењених рачуноводствених политика и значајних процјена извршених од стране руководства, као и оцјену опште презентације финансијских извјештаја.

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



Основа за мишљење са резервом

1. Као што је наведено под тачком 5. Извјештаја, издаци по основу плата, путних трошкова, телефонских услуге, услуга премјештаја и селидбе, те услуга репрезентације нису извршени у складу са законским и подзаконским актима.
2. Као што је наведено под тачкама 6. Извјештаја, процедуре јавних набавки за поједине капиталне издатке, нису проведене у складу са одредбама Закона о јавним набавкама БиХ.

Мишљење са резервом

Према нашем мишљењу, осим за могуће ефекте описане у Основама за мишљење са резервом, финансијски извјештаји Министарства приказују фер и истинито, по свим битним питањима, стање имовине и обавеза на дан 31. децембра 2009. 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 2009. године било је у свим материјално значајним аспектима усклађено са важећом законском регулативом, осим за могуће ефекте који су наведени у Основама за мишљење са резервом.

Истицање предмета

Не изражавајући даље резерву на дато мишљење, скрећемо пажњу на:

- недовољну ефикасност система интерних контрола, планирања и управљања новчаним средствима како је то описано у тачкама 3., 4. и 8. Извјештаја;
- потребу провођења закључака пописне комисије везаних за исказана потраживања и обавезе из претходних година, те на потенцијалне обавезе како је то описано у тачки 7. Извјештаја.

Сарајево, 24.05.2010. године

Замјеник главног ревизора

Џевад Некић

Главни ревизор

Миленко Шего



II НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ

1. Увод

Министарство иностраних послова основано је Законом о министарствима и другим органима управе Босне и Херцеговине (Службени гласник БиХ број: 05/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07), а према одредбама наведеног закона надлежно је за:

- 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 учлањивање, 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 Босне и Херцеговине извршила је финансијску ревизију за 2008. годину у Министарству и изразила мишљење са резервом на финансијске извјештаје и законитост пословања. Основу за изражавање мишљења чиниле су исплате за расходе по основу путних трошкова, уговора о дјелу и репрезентације, које нису биле извршене у складу са релевантним прописима, те процедуре јавних набавки које нису биле проведене у складу са важећим прописима.

Поред исказаног мишљења сматрали смо потребним да предложимо одређене препоруке за успоставу ефикаснијег система интерних контрола како се утврђене неправилности не би понављале. Освртом на препоруке ревизије дате у Извјештају о ревизији за 2008. годину, те увидом у подузете активности утврдили смо сљедеће:

Препоруке чија је реализација у току:

- Закон о вањским пословима је у процедури усвајања.
- Интерним актима су уређене процедуре стварања обавеза, али исте у појединим случајевима нису досљедно испоштоване.
- Покренуте су процедуре за попуњавање радних мјеста шефа Одјељења за финансије и службеника за провођење поступака јавних набавки.

Нереализоване препоруке:

- Процес планирања и даље није ефикасан.
- Правдање путних налога се не обавља у прописаним роковима. Потребно је даље унапрјеђење система интерних контрола при кориштењу бизнис картице.
- Није успостављена ефикасна контрола правдајуће документације на основу које се евидентирају трошкови репрезентације.
- У процесу ангажовања извршилаца за поједине послове нису испоштоване прописане процедуре.
- Нису подузете ефикасне мјере у циљу поштивања процедура прописаних за провођење поступака јавних набавки.

3. Систем интерних контрола

Одговорност за успостављање и примјену система интерних контрола¹ је на руководству Министарства. Министарством руководи министар, који је за свој рад и стање у подручјима која су у дјелокругу рада министарства одговоран Савјету министара БиХ.

Један од елемената система интерних контрола је и законски оквир функционисања. Ревизија је и раније скретала пажњу на чињеницу да Министарство послује на основу преузетог закона из 1992. године, односно на потребу усвајања Закона о вањским пословима, који је између осталог услов за успостављање нове организационе структуре прилагођене задацима које треба имплементирати Министарство.

Унутрашња организација Министарства утврђује се Правилником о унутрашњој организацији који доноси министар. Правилником је уређена организациона структура и систематизација радних мјеста са описом послова и задатака као и овлаштења и надлежности свих запослених. Скрећемо пажњу да поједина радна мјеста нису попуњена већ дужи период. Тако нпр. послове руководиоца

¹ MRevS 315, тачка 4. (ц): Интерна контрола – поступак који су обликовали и ставили на снагу они који су задужени за управљање, менаџмент и остало особље како би се осигурало разумно увјерење о постизању циљева пословног субјекта у вези с поузданим финансијским извјештавањем, учинковитим и успјешним пословањем и удовољавањем примјењивих закона и регулатива. Појам “контроле” односи се на сваки аспект једне или више компоненти интерне контроле.



Одјељења за финансије обавља особа привремено распоређена на то радно мјесто Одлуком о преносу овлаштења из септембра 2009. године (конкурсна процедура у току од 2008. године), послове шефа Одјељења за правне, кадровске и преводилачке послове обавља особа привремено распоређена на то радно мјесто на основу Одлуке о преносу овлаштења из септембра 2008. године. Министарство је донијело Одлуку о овјери појединих докумената и аката и преносу овлаштења којом се уређује начин овјере појединих докумената и аката те пријенос дијела овлаштења министра иностраних послова на секретара, помоћника министра за опште послове и руководиоца Одсјека за финансије. У поступку ревизије нисмо се могли увјерити у досљедно поштивање процедура прописаних наведеним интерним актом.

Министарство је предложило измјену Правилника о унутрашњој организацији, у коме су по препоруци ревизије, дефинисана и радна мјеста везана за провођење процедура јавних набавки. Међутим, као последица не постојања плана набавки којим би се оквирно дефинисале потребе током пословања у 2009. години, велики број поступака набавки реализован је крајем године. Министарство у реализацију поступака набавки роба и услуга креће у складу са одлуком министра, којом се не дефинише вриједност набавке. Обзиром да Министарство нема детаљан план набавки, са прецизно дефинисаном количином или обимом набавке, износом планираних средстава, носиоцима активности и роком реализације тешко је дефинисати узрок евентуалног неуспјеха, као и одговорност учесника у самом процесу набавке, што доводи до пребацивања одговорности између Комисије за јавне набавке и организационих јединица које су укључене у саму набавку.

Такође је примијећено да Министарство у складу са законским процедурама Правобранилаштва, благовремено не шаље нацрте уговора на мишљење, односно не доставља потписане уговоре у прописаном року. Констатовано је да Министарство није вршило резервисање средстава у складу са Инструкцијом за унос обавеза у ИСФУ систем које су планиране у Буџету 2009. године, а чији ће рачуни или коначне ситуације бити испостављени у 2010. години. Обзиром да је Министарство велики број поступака јавних набавки роба и услуга започело крајем године и исте окончало у другој половини дванаестог мјесеца, реално није постојала могућност реализације и плаћања по наведеним поступцима. Мишљења смо да овакав вид реализације набавки представља неекономично трошење јавног новца и да је убудуће потребно ускладити реализацију набавки са реалним циљевима пословања.

Ревизија је испитивала систем интерних контрола у дијелу финансијског пословања и рачуноводства, конзуларног пословања и економске дипломатије, у четири амбасаде БиХ (Копенхаген, Осло, Штокхолм и Беч), а везано за инструкције и упутства које упућује сједиште Министарства из Сарајева. Ревизијом су уочене одређене слабости које битно не утичу на пословање амбасада БиХ, али отклањање ових слабости може повећати ефикасност пословања. О уоченим слабостима упућена су писма амбасадама БиХ. Како је отклањање уочених слабости највећим дијелом повезано са рјешењима која треба да буду иницирана из сједишта Министарства указујемо на сљедеће: Амбасаде се финансирају из редовних мјесечних дознака са рачуна буџета, али немају могућност директног увида у Главну књигу са циљем прегледа унесених билансних позиција. Према нашем мишљењу, амбасадама треба омогућити увид у Главну књигу ради усаглашавања прокњижених стања у сједишту Министарства са извјештајима прилива и одлива средстава и извјештајима о извршењу буџета амбасада по структури трошкова како би се отклонила евентуална неслагања.



Амбасаде извјештаје сачињавају према Упутству о обради и кретању финансијске документације у дипломатско конзуларним представништвима Босне и Херцеговине.

Анализирањем процеса планирања и извршења буџета уочили смо одређене проблема са извршењем буџета на појединим буџетским позицијама, те су стога била потребна одређена реструктурирања буџета и рационализација због недостатка средстава.

Испитујући активности везане за економску дипломатију уочено је како су присутни многобројни проблеми из овог подручја дјеловања (непостојање јасне и прецизне стратегије на нивоу БиХ, недовољне координације свих субјеката на нивоу БиХ који би требали бити укључени у овај процес итд.), што указује како има доста простора за унапређење и побољшање овог сегмента дипломатског рада.

Ревизијом трошкова закупа резиденције у Копенхагену констатовали смо да су, уз претходну сагласност сједишта Министарства књижени износи већи од дозвољених лимита према члану. 24. Правилника о платама, додацима и накнадама особља у дипломатско-конзуларним представништвима Босне и Херцеговине. Међутим, сједиште Министарства је и поред дате сагласности утврђену разлику књиговодствено евидентирало као лично задужење амбасадора. Амбасадор је обавјестио Сектор за опште послове сједишта Министарства да не прихвата одговорност за начињене пропусте Одјела за финансије и некретнине, те је у вези с тим ангажовао адвоката у циљу заштите својих интереса.

У поступку ревизије у сједишту констатујемо да се Правилником о платама, додацима и накнадама особља у дипломатско-конзуларним представништвима Босне и Херцеговине², усвојеним од стране Савјета министара БиХ, утврђује начин обрачуна плаћа, додатака и накнада особља ДКП БиХ. Сматрамо да Министарство није успоставило ефикасан систем интерних контрола у дијелу предметних исплата. Сходно одредбама Правилника повећање накнада за најам стамбеног простора у одређеним градовима изузетно може одобрити министар иностраних послова БиХ посебном одлуком, уз претходну сугласност Министарства финансија и трезора, у оквиру средстава одобрених буџетом. Током 2009. године донесене су двије Одлуке о повећању висине накнаде за најам резиденција и станова. Одлуком донесеном у јуну 2009. године утврђује се ступање на снагу даном доношења, а примјена за период од 01.07.2008. године до 30.06.2009. године. Другом одлуком донесеном у септембру 2009. године дефинише се ступање на снагу даном доношења, а примјена од 01.07.2009. године. Сматрамо да је неопходно успостави систем интерних контрола који ће обезбиједити да се расходи евидентирају у складу са начелом модифицираног настанка догађаја односно у обрачунском раздобљу у којем су настали, како је то дефинисано одредбама Закона о финансирању институција Босне и Херцеговине³. Даље је уочено да су на аналитичкој картици накнада трошкова смјештаја функционера у сједишту, књижења умањења по основу обустава прекорачења, у односу на одобрене лимите, за трошкова репрезентације и мобилних телефона, а што утиче на исправно исказивање износа сваког од ових трошкова.

Такође, по препоруци ревизије извршена је интерна контрола од стране Министарства, у дијелу исплата додатка на дјецу, којом је констатовано да није

² Службени гласник БиХ, број 98/08

³ Службени гласник БиХ, број: 61/04, 49/09



обезбјеђена одговарајућа документација као основа за исплату, те су донесена рјешења по којима је одређеном броју запосленика утврђена обавеза поврата примљеног дјечијег додатка. Наведеним Правилником је утврђено и право на накнаду трошкова здравствене заштите за запослене у ДКП мрежи. Цијенимо да Министарство треба заузети проактиван став и по питању рјешавања здравственог осигурања, у циљу да обезбједи рационално трошење јавних средстава.

У циљу успостављања ефикасног система интерних контрола дајемо следеће препоруке:

- **Извршити попуњавање радних мјеста чији су радних задаци релевантни за поузданост финансијског извјештавања и примјену важећих прописа.**
- **Обезбједити досљедну примјену интерним актима прописаних процедура за стварање обавеза.**
- **Успоставити ефикасан и поуздан систем јавних набавки.**
- **Успоставити систем интерних контрола који ће обезбједити да се расходи евидентирају у складу са начелом модификованог настанка догађаја односно у обрачунском раздобљу у којем су настали, те да се евидентирају на предвиђеном аналитичком конту у циљу поузданог финансијског извјештавања.**
- **Извршити анализу расхода по основу додатака и накнада особља у дипломатско-конзуларним представништвима.**

4. Буџет

Законом о буџету институција Босне и Херцеговине и међународних обавеза Босне и Херцеговине за 2009. годину одобрена су средства за Министарство у укупном износу од 56.888.000 КМ. У финансијском извјештају - Преглед расхода из буџета по економским категоријама за период извјештавања 01.01.-31.12.2009. године, Министарство је исказало расположива буџетска средства у износу од 65.361.254 КМ. Разлика у износу од 8.473.254 КМ исказана је по основу одобрених, а неутрошених средстава у 2008. години, намијењених за куповину зграде у Бриселу у износу од 8.241.453 КМ и одобрених средстава из текуће резерве у 2009. години, за плаћање ренте за изградњу објекта Амбасаде Републике Турске у износу од 231.801 КМ.

Према расположивим подацима, из текуће резерве су одобрена и средства за потребе одржавања Бечког економског форума у Сарајеву у износу од 31.293 КМ, те средства за текуће грантове (програми SEE ERA NET и SEE ERA NET PLUS) у износу од 159.669 КМ. Расположива донаторска средства исказана су у износу од 544.286 КМ.

На основу мјера уштеда у буџету институција Босне и Херцеговине, у току 2009. године, одобрени буџет је умањен за 2.170.263 КМ.

Министарство је исказало извршење буџета у износу од 59.840.144 КМ што је, у односу на расположива средства мање за 6% или у номиналном износу за 4.086.095 КМ.

Структура одобреног и извршеног буџета по врсти расхода приказана је у Табели 1 у прилогу Извјештаја.



У току 2009. године, на основу три одлуке Министарства финансија и трезора (из августа, октобра и децембра), извршено је реструктурирање расхода у оквиру укупно одобрених текућих издатака. Напомињемо да је, по основу одлука о реструктурирању расхода, увећана позиција путних трошкова за 600.000 КМ. Скрећемо пажњу на специфичност одлуке о реструктурирању расхода из децембра 2009. године према којој су са позиције плата пренесена средства у износу од 430.000 КМ на позицију капиталних улагања за куповину опреме у износу од 230.000 КМ и моторних возила у износу од 200.000 КМ.

Министарство није сачинило аналитички Преглед расхода буџета по економским категоријама - образац 2, на начин прописан чланом 10. Правилника о финансијском извјештавању институција Босне и Херцеговине⁴, тако да није могуће поређење плана и извршења буџета по појединим аналитичким позицијама.

Препоручујемо да Министарство изврши анализу расхода по појединим аналитичким позицијама и успостави систем који ће обезбједити реалније планирање, рационално управљање расположивим средствима и поуздано финансијско извјештавање.

Програм рада и извјештај о раду

Министарство је доставило Савјету министара БиХ приједлог програмских задатака и Извјештај о раду према прописаним Упутствима⁵.

5. Текући издаци

5.1. Плате запослених

На основу расположиве документације утврђено је да је током године у сједишту Министарства ангажован већи број лица по уговорима о раду на одређено вријеме. Запослени су били ангажовани на пословима који су предвиђени систематизацијом радних мјеста и који по природи представљају послове запосленика и државних службеника. Из постојеће документације се не може утврдити да ли је прије ангажовања извршилаца проведена процедура оглашавања потребе за попуњавањем радних мјеста и на који начин је извршен избор извршилаца. Осим тога, са истим извршиоцима уговори су обнављани у дужем периоду (у неким случајевима дуже од годину дана). У појединим случајевима закључени су уговори на одређено вријеме и након ступања на снагу Закона о измјенама и допунама закона о државној служби у институцијама БиХ⁶, без претходно прибављене сагласности Агенције за државну службу. Министарство је путем Агенције расписивало конкурсе за попуњавање појединих радних мјеста за која су склапани уговори на одређено вријеме, па се ангажман запослених на одређено вријеме образлаже неопходношћу обављања послова до окончања конкурсних процедура. За поједине запослене уговори су продужавани у континуитету, дужи период, до заснивања радног односа.

⁴ Службени гласник БиХ, број 33/07

⁵ Упутство о поступку припреме програма рада Вијећа министара Босне и Херцеговине (Службени гласник БиХ, број 21/07) и Упутство о методологији израде извјештаја о раду Вијећа министара БиХ (Службени гласник БиХ, број 96/09)

⁶ Службени гласник БиХ, број 43/09



Сматрамо да приликом запошљавања нових запослених треба испоштовати важећу регулативу којом је прописано заснивање радног односа уз поштивање принципа транспарентности и јавности.

Осим наведеног констатовано је да су, у сједишту Министарства, за обављање послова на систематизованим радним мјестима, ангажовани и спољни сарадници на основу закључених уговора о привременим и повременим пословима и уговора о дјелу, а по наведеном основу је исплаћено 77.925 KM.

Препоручујемо да се ангажовање запосленика за обављање послова који су дефинисани Правилником о унутрашњој организацији, врши у складу са процедурама утврђеним Законом о државној служби у институцијама БиХ и Законом о раду у институцијама БиХ.

У поступку ревизије констатовали смо да су вршене исплате стимулација према интерним одлукама и према сагласности Агенције за државну службу. Укупно исплаћене стимулације, у периоду јануар - децембар 2009. године износе 72.854 KM за 73 запослена. Висина обрачунате и исплаћене стимулације је у прописаним границама (до 2,5% од износа буџета за плате и накнаде, односно 20% годишње основне плате по запосленом). Међутим, ревизијом поступка обрачуна и исплате стимулација примијећено је да је појединим запосленицима вршена исплата стимулације у континуитету од октобра 2008. године до септембра 2009. године, односно да је вршена исплата стимулације за сваки мјесец, те да је стимулација исплаћена и када је у структури укупних радних сати у мјесецу, за који је исплаћивана стимулација, приказан годишњи одмор или службено одсуство у проценту преко 50% у односу на редовне радне сате.

Препоручујемо Министарству да преиспита начин обрачуна и критерије исплате стимулације запосленим, како иста не би изгубила смисао који јој је прецизно утврђен одредбама Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ.

Проведеном ревизијом смо констатовали да су у оквиру потраживања исказана и потраживања за аконтације плата. Наиме, како нису сачињени планови распореда особља, односно државних службеника који се упућују на рад у ДКП БиХ, поједини запослени након повратак у БиХ, у одређеном времену не буду распоређени на радна мјеста. У периоду од повратка до издавања рјешења о распореду на радно мјесто у сједишту исплаћују им се аконтације плата. Након доношења рјешења обрачуна се и исплати плата за цијели период, без да се умањи за исплаћену аконтацију и тада настају потраживања из разлога што поједини запослени не врате исплаћену аконтацију. Мишљења смо, да при обрачуну плата постоји могућност да се обрачунати износ плате умањи за исплаћену аконтацију, будући да се исплате плата и аконтација извршавају по истом правном основу.

Такође, према расположивим подацима Министарство је на крају 2009. године донијело рјешења по захтјеву 56 запосленика, којим је утврђено право на исплату у износу од 49.812 KM, по основу неисплаћеног компензационог додатка за периоду 01.07.-31.12.2008. године, у складу са одредбама Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ⁷.

⁷ Службени гласник БиХ, број 50/08



Неопходно је успостави систем интерних контрола који ће обезбиједити да се расходи евидентирају у складу са начелом модификованог настанка догађаја односно у обрачунском раздобљу у којем су настали, како је то дефинисано одредбама Закона о финансирању институција Босне и Херцеговине.

5.2. Путни трошкови

Издаци по основу путних трошкова су реализовани у износу од 2.233.181 KM, што износи 92% од планираних 2.425.000 KM. У структури реализованог износа највећи удио, 1.187.436 KM или 53%, имају трошкови дневница и смјештаја за службени пут у иноземство. Ревизијом путних трошкова констатовали смо сљедеће:

И даље постоји кашњење у правдању путних аконтација (у неким случајевима 30 и више дана). Уз поједине налоге за службена путовања у иноземство приложени су и правдани рачуни за репрезентацију без детаља о самој сврси исте. Такође је уочено да је у неким случајевима умјесто, налогом одобреног коришћења, авио пријевоза економском класом кориштен пријевоз бизнис класом, те је редовна појава да се прилажу рачуни за хотелски смјештај чији износи указују да се ради о хотелима високе категорије. Уз већину прегледаних путних налога постоји нечитак и врло кратак извјештај о обављеном службеном путовању. У појединим случајевима нисмо се могли увјерити у оправданост путовања (нпр. путовања службеника упосленог у сједишту у Брисел, путовања више особа у пратњи дипломатске поште, путовања амбасадора *at large*).

Право коришћења *business kartice* имају министар, замјеник министра и секретар Министарства. Увидом у изводе банке о потрошњи насталој коришћењем ове картице, констатовали смо да су извршена плаћања током службених путовања у иноземство у износу од сса 55.000 KM, те да постоји релативно побољшање у смислу обезбјеђења прилога који доказују намјену коришћења исте. Међутим, примјетили смо да није јасна сврха појединих доказа потрошње (нпр. картицом су плаћени рачуни за репрезентацију током службеног путовања без образложења о сврси исте, извршено је подизање готовине са картице у износу од 1000 KM чија потрошња се накнадно правдала кроз благајну).

Уважавајући чињеницу да основна дјелатност Министарства, по својој природи, захтјева континуирана службена путовања, препоручујемо појачану контролу располагања финансијским средствима намијењеним за исплату трошкова дневница и службеног путовања у погледу ажурног правдања примљених аконтација, контролу приложене документације за правдање трошкова службеног путовања и нарочито контролу одобрених и кориштених услова пријевоза и смјештаја. Потребно је успоставити ефикасну контролу и над формалном исправношћу путног налога у смислу подношења прецизног и читког извјештаја о сврси обављеног службеног путовања.

Препоручујемо да се успостави ефикасан систем интерних контрола над коришћењем *business kartice* на начин да се иста искључиво користи за плаћање трошкова службених путовања.

5.3. Издаци за телефонске услуге

Ревизијом издатака за телефонске услуге констатовали смо да је у 2009. години увећана потрошња мобилних телефона за 30.000 КМ у односу на 2008. годину. Интерном одлуком о коришћењу службених мобилних телефона дефинисано је ограничење мобилних телефона на мјесечном нивоу осим за министра. Увидом у интерну евиденцију праћења мјесечне потрошње примјетили смо да су прекорачења, у односу на одобрене лимите, веома честа и у највећем броју случајева одобрена интерном одлуком о оправданости насталог прекорачења (нпр. у периоду септембар – децембар, једном запослени одобрено 3.400 КМ прекорачења). Даље је примијећено да се у структури укупног износа рачуна услуга мобилних телефона налазе и неке услуге које немају карактер комуникације у пословне сврхе (нпр. надопуне).

Препоручујемо да Министарство у циљу повећања ефикасности система интерних контрола преиспита оправданост пораста потрошње мобилних телефона, те интерним актом дефинише прецизна правила која ће обезбједити да коришћење мобилних телефона буде искључиво у пословне сврхе и да се на свим нивоима одговорности дефинише мјесечни лимит, а све у циљу рационалне потрошње буџетских средстава.

5.4. Услуге премјештаја и селидбе

Правилником о платама, додацима и накнадама лицима у дипломатско - конзуларним представништвима Босне и Херцеговине утврђено и право на накнаду трошкова пресељења. Упутством о поступку приликом селидбе особља ДКП БиХ дефинисани су поступци, радње и обавезе особља приликом пресељења личних ствари код одласка на рад у ДКП БиХ и при повратку у БиХ. Прегледом документације уочено је да фактуре испостављене од стране изабраних добављача не садрже податке о тежини или волуменској мјери превезене робе нити је уз исте приложена пратећа документација (царинска декларација за привремени извоз робе при извозу или рјешење о ослобађању од плаћања царине при увозу) на основу које би се на поуздан начин могла утврдити висина трошкова. Сама процедура избора добављача за наведене услуге вршена је на основу конкурентског поступка без објаве, у коју је Министарство само дјелимично било укључено, обзиром да су особе за које су биле потребне услуге премјештаја и селидбе прикупљале и достављале три понуде, по свом избору, Комисији за јавне набавке на евалуацију и оцјену. Тестирањем узоркованих поступака избора најповољнијег добављача и њихових фактура нисмо се могли увјерити у задовољење основних принципа Закона о јавним набавкама БиХ⁸ транспарентности, конкурентности и економичности. Министарство је покренуло процедуру избора најповољнијег добављача за наведене услуге и иста је у току, али с обзиром на укупну вриједност извршених услуга у протеклом периоду сматрамо да је Министарство требало доста раније покренути поступак избора најповољнијег добављача с циљем ефикаснијег коришћења јавних средстава.

Министарство треба обезбједити 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. Такође, потребно је

⁸ Службени гласник БиХ, број: 49/04, 19/05, 52/05, 8/06, 24/06, 70/06, 12/09



приликом настајања појединих трошкова подузети све потребне мјере како би се обезбиједила правична и активна конкуренција уз остваривање jednakог третмана, недискриминације и транспарентности.

Такође, Министарство је током 2009. године реализовало трошкове услуга смјештаја у износу од 34.042 КМ, од тог износа 7.818 КМ је плаћено по основу коришћења услуга смјештаја у једном хотелу (најчешће смјештај амбасадора у припреми). Обзиром, на висину реализованих средстава за ове намјене Министарство је, у складу са Законом о јавним набавкама БиХ, требало провести процедуру избора најповољнијег добављача.

5.5. Услуге репрезентације

Министарство је у 2009. години на име трошкова репрезентације у сједишту извршило исплату у укупном износу од 265.236 КМ. Тестирањем одабраног узорка констатовано је да се већи дио реализованог трошка односи на репрезентацију кориштену изван објекта Министарства. У складу са Одлуком о коришћењу репрезентације изван објекта Министарства прописано је да руководилац организационе јединице своје потребе за коришћење 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. Међутим, у Министарству није обезбјеђен адекватан надзор над примјеном донесених интерних правила и процедура за наведене услуге. Тако је уочено да се велики број трошкова репрезентације рефундира кроз благајну, на основу нота рачуна без одговарајућег прилога (исјечка из фискалне или регистар касе), који по том основу не представља валидан доказ о извршеном плаћању обавезе.

Реализација трошкова репрезентације у објекту Министарства дефинисана је интерном одлуком, којом је дефинисано ко има право и у којем износу на коришћење средстава репрезентације. Током године у ове сврхе просјечно, на мјесечном нивоу се трошило око 8.500 КМ. Мишљења смо да су трошкови репрезентације која се користи у објекту Министарства, иако не прелазе прописане лимите, изузетно високи, јер обављеном ревизијом је констатовано да се већи број пословних активности обавља изван Министарства.

Такође, је примијећено да Министарство и даље, у складу са интерном Одлуком о репрезентацији и поклонима, не води уредну евиденцију о датим поклонима, односне не посједује никакву евиденцију о примљеним поклонима. Имајући у виду специфичност посла које обавља Министарство, како у земљи, тако и у дипломатско - конзуларним представништвима, мишљења смо да се посебна пажња треба посветити овој проблематици.

Министарство је на основу одобрених буџетских средстава за услуге репрезентације вршило избор најповољнијег добављача за испоруку поклоне - симболичних сувенира. Поступак избора најповољнијег добављача, вршен је на основу конкурентског поступка са додатним обавјештењем, уз подјелу на 5 лотова. Међутим, уговорни орган није, у складу са чл. 6. и 13. став (3) Закона о јавним набавкама, дефинисао укупну вриједност, односно количину набавке. Избор добављача вршен је на основу јединичних цијена. Министар је на приједлог комисије донио одлуку о избору најповољнијег добављача за лот 1 у вриједности од 2.469 КМ и одлуку о избору најповољнијег добављача за лотове 2,



3 и 5 укупне вриједности 1.655 КМ. Међутим, уговор са најповољнијим понуђачима (двје златарске радње) није закључен, а ревизијом поступка реализације набавки пригодних поклона за стране делегације констатовано је да је у 2009. години наведеним златарским радњама извршена исплата у укупном износу од 26.897 КМ.

Препоручује се Министарству да појача систем интерних контрола над расходима за репрезентацију, како би се обезбиједило да трошење буџетских средстава буде у функцији остварења циљева који су дефинисани основним законом, а због којих је институција и основана.

6. Капитални издаци

На позицији капиталних издатака за набавку опреме исказан је износ од 1.049.352 КМ (ДКП 523.685 КМ, сједиште 525.667 КМ). Структуру капитални издатака чине следеће набавке: моторна возила 180.600 КМ; компјутерска опрема 174.411 КМ; остала опрема 88.831 КМ и намјештај 81.825 КМ. Анализирајући провођење појединих поступака набавке са аспекта примјене одредби Закона о јавним набавкама БиХ утврђено је:

6.1. Набавка моторних возила

Министарство је у 2009. године извршило набавку три путничка возила укупне вриједности од 180.600 КМ провођењем три одвојена поступка.

Набавка аутомобила, чија је вриједност по закљученом уговору 83.100 КМ, извршена је провођењем отвореног поступка, а одабрани критеријум за избор најповољнијег добављача је најнижа цијена технички задовољавајуће понуде. Обзиром на дефинисани критеријум мишљења смо да се посебна пажња требала посветити састављању тендерске документације, што у наведеном примјеру није био случај. Тендерска документација није довољно прецизна и истом нису јасно дефинисани рок испоруке, мјесто испоруке, услови плаћања, гарантни рок, сервис..., као битни елементи ове набавке, а који увелико утичу на цијену која је у овом случају једини критеријум за оцјену понуде, те стога се исто није требало оставити на вољу понуђачу. Такође, као саставни дио тендерске документације није, у складу са чланом 10. тачка ф) Упутства о примјени Закона о јавним набавкама БиХ понуђен нацрт уговора, него је изабрани добављач, на захтјев Министарства, послао приједлог уговора, који је у предложеној форми и потписан са изабраним добављачем, а што за последицу може имати неповољније услове за Министарство при извршењу уговора.

У децембру мјесецу су покренута два одвојена конкурентска поступка за набавку два возила (вриједност по закљученим уговорима 49.900 КМ и 47.600 КМ). У процедуру набавке једног возила кренуло се на основу захтјева из кабинета замјенице министра о замјени возила "старо за ново" поднесенога још у септембру мјесецу, а другог возила на основу примљене одштете у новембру мјесецу од осигуравајуће куће за отуђено возило (у износу од 29.292,89 КМ). Према члану 6. став (1) Закона о јавним набавкама БиХ, уговорни орган има обавезу да изврши процјену вриједности уговора, с обзиром да се на основу процијењене вриједности уговора одређују правила која ће се користити код додјеле одређеног уговора. Сходно ставу (8) истог члана, уговорним органима



није дозвољено дијељење предмета уговора с намјером избјегавања примјене набавних поступака утврђених Законом о јавним набавкама БиХ. Обзиром да су набавке оба возила вршене у истом мјесецу, као и да је била позната намјена куповине два возила сматрамо да је требало провести отворени поступак, умјесто два конкурентска поступка. Такође, приликом ревидирања појединачних поступака набавки уочене је да је отварање понуда, за оба поступка, извршено три, односно један дана раније од рока дефинисаног захтјевом за достављање понуда.

Проведеном ревизијом констатовано је да Министарство нема дефинисане потребе за возилима, као ни план занављања возног парка. Мишљења смо да је потребно посветити више пажње овој проблематици посебно узме ли се у обзир чињеница да је, старо возило задржано и поред захтјева за замјену на принципу “старо за ново“, којим је наведено да је исто услед великог броја пређених километара оцијењено као неекономично за одржавања.

6.2. Набавка IP телефона

Министарство је избор најповољнијег добављача за набавку IP телефона (вриједност по закљученом уговору 14.040 КМ) извршило путем конкурентског поступка без објаве, а који подразумијева прикупљање минимално три понуде у року који је дефинисан захтјевом за достављање понуда.

Захтјев је упућен на три адресе и истим је дефинисан крајњи рок за достављање понуда, те дан и сат отварања понуда. Прегледом документације уочено је да је једна понуда запримљена након дефинисаног рока за пријем понуда, као и да достављана документација наведеног понуђача није оригинална, а ни овјерена. Обзиром да је понуда на адресу Министарства приспјела након дефинисаног рока за пријем понуда иста је у складу са чланом 21. став 2) Закона о јавним набавкама БиХ требала бити неотворена враћена понуђачу, а поступак је, обзиром да се радило о конкурентском поступку без додатног објављивања обавјештења, требало поништити у складу са чланом 46. став 6. Закона о јавним набавкама БиХ. Такође је примијећено да Комисија није, у складу са Упутством о начину вођење записника о отварању понуда, сачинила записник, него је сачинила извјештај са састанка из кога је видљиво да понуде нису отворене на дана дефинисан у захтјеву за достављање понуда.

Препоручује се Министарству да с циљем побољшања укупног планирања буџета и успјешније реализације поступака набавки донесе план набавки са прецизно дефинисаним предметом набавке, количином или обимом набавке, износом планираних средства, роком до којег је потребно провести поступак набавке, као и врстом поступка за избор најповољнијег добављача. Неопходно је да Министарство тачно дефинише носиоца активности процеса набавки, као и организацију и надзор над системом јавних набавки.

Такође, препоручује се Министарству да приликом провођења поступака набавки обезбиједи, најефикаснији начин коришћења јавних средстава уз задовољење основних принципа Закона о јавним набавкама БиХ транспарентност, једнак третман и правичну и активну конкуренцију.

7. Попис средстава и извора средстава

На основу Одлуке Министарства иностраних послова о попису средстава и извора средстава формирана је Централна комисија за попис и 6 (шест) комисија задужених за конкретне предмете пописа (попис намјештаја, информатичке и електро опреме, те новчаних средстава потраживања и обавеза, комисија за попис аутомобила и залиха материјала, комисија усклађивања стварног са књиговодственим стањем сталних средстава у сједишту и у ДКП мрежи). Централна пописна комисија је дала више значајних препорука и закључака, од којих наводимо неке:

- За ДКП-ове који су констатовали мањак средстава дат је налог да се писмено изјасне о утврђеном мањку и приједлогу за рјешавање истог (Беч OSCE – умјетничка слика, Вашингтон - слика, бакрорези и столна лампа, Лондон - компјутер). Потребно је процијенити оправданост отписа 4 слике у Женеви, које се у књигама Мисије воде по укупној вриједности од 12.702 KM.

- Да сједиште реализује препоруке из извјештаја комисије за попис новчаних средстава, обавеза и потраживања, са циљем рашчишћавања потраживања из ранијих година.

Наиме, комисија је констатовала да у текућем раду нема неидентификованих потраживања и обавеза која се воде на сједишту Министарства, односно да постоје стара стања која још увијек нису затворена, а уношена су као почетна стања у претходним периодима.

- Да Одјељење за правно - кадровске послове достави прецизну и тачну информацију о свим судским споровима које је покренуо МИП у вези наплате потраживања од појединаца, као и прецизан став о роковима застаријевања појединих потраживања и обавеза.

У поступку ревизије је утврђено да постоје потенцијалне обавезе по основу тужби из радно правних односа, а да Министарство предметну информацију није објавило, у текстуалном дијелу, уз финансијске извјештаје. Сматрамо да је потребно рачуноводственим политикама, а у консултацији са Министарством финансија и трезора, дефинисати питање евидентирања обавеза по основу судских спорова и признавања расхода у вези са начелом модификованог настанка догађаја.

Констатовали смо да је донесена Одлука о усвајању извјештаја Централне комисије о попису средстава и извора средстава, те друге одлуке за усклађивање стварног и књиговодственог стања у сједишту и ДКП-е мрежи.

Уважавајући величину Министарства иностраних послова, сложеност организације те просторну дислоцираност сједишта и ДКП-е мреже, препоручујемо да се у потпуности испоштују закључци Централне пописне комисије у циљу ефикасног провођења процеса пописа као претпоставке за поуздано финансијско извјештавање, како је то дефинисано одредбама Правилника о рачуноводству буџета институција Босне и Херцеговине.



8. Новчана средства

Проведеном ревизијом је утврђено да је путем благајне извршен велики број трансакција. Благајничко пословање у Министарству је регулисано Одлуком о висини благајничког максимума у којој је прецизирано да се готовинска новчана средства могу користити за исплату трошкова службеног путовања и неких ситних материјалних трошкова.

Ревизијом плаћања путем благајне примјетили смо да се ова одредба није поштовала, јер су се плаћали издаци за текуће одржавање зграда и возила, репрезентација и друге услуге (нпр. у децембру је исплаћено ссa 4.500 KM за поменуте издатке путем благајне).

Методом случајног узорка констатовано је да су вршене исплате на основу забиљешки Одјељења за опште послове, без достављања валидне књиговодствена документације, као нпр. извршена је исплата од 300 KM (150 KM по особи) лицима ангажованим на пословима одвоза веће количине старог намјештаја и информатичке опреме. У оправданост извршене исплате се нисмо могли увјерити, јер не постоји одлука о расхоровању средстава, као ни доказ о обављеном послу.

Увидом у благајну утврђено је да је у новембру мјесецу, на основу рјешења донесеног у истом мјесецу, извршена исплата у износу од 8.263 KM, по основу додатка за обављање послова - отправник послова у дипломатско-конзуларном представништву, у периоду од фебруара 2007. године до јануара 2009. године. Према Правилнику о платама, додацима и накнадама особља у дипломатско-конзуларним представништвима БиХ, дефинисано је право исплате додатка за отправника послова који мијења шефа ДКП-а. Право се утврђује рјешењем и започиње наредног мјесеца од доношења рјешења, а односи се на цијело вријеме трајања замјене. У поступку ревизије није презентиран акт, односно рјешење којима је особа за коју је утврђено право на накнаду и којој је извршена исплата распоређена на радно мјесто у дипломатско-конзуларно представништво, нити акт којим је овлаштена за обављање послова отправника послова.

Препоручујемо да се унаприједи систем интерних контрола у дијелу исплата путем благајне, односно да се обезбиједи ефикасна контрола правдајуће документације, а све у циљу рационалног управљања одобреним буџетским средствима, те поузданог финансијског извјештавања.

III КОРЕСПОНДЕНЦИЈА

Министарству је уручен Нацрт извјештаја о ревизији за 2009. годину ради достављања коментара на налазе ревизије.

У остављеном року од 15 дана, Министарство је доставило коментаре на налазе наведене у Нацрту извјештаја о ревизији који се односе на тачке 3., 4., 5.1., 5.2. и 7.



Достављени коментари, по нашој процјени, не садрже нове чињенице које би утицале на измјену налаза садржаних у Нацрту извјештаја о ревизији. Министарству је достављен одговор и по том основу овај Извјештај представља коначан извјештај без корекција у односу на Нацрт извјештаја о ревизији.

Ревизиони тим:

Мирсада Сијамић, виши ревизор

Наташа Павловић, ревизор

Нада Лацо, ревизор



Анализа одобреног и извршеног буџета за 2009. годину

Табела 1.

Ред. број	Врста расхода	Одобрени буџет по закону	Корекције - мјере уштеде по захтјеву ММФ	Ре структу рирање и текућа резерва	Укупно буџет (3+4+5)	Извршење буџета	Разлика (6-7)	% (7/6)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
I	Текући издаци	55.412.000	-2.170.263	1.293	53.243.030	51.317.719	1.925.311	96
1.	Плате запослених	27.710.000	-1.150.183	-1.930.000	24.629.817	23.503.485	1.126.332	95
2.	Накнаде трошкова запослених	12.751.000	-1.020.080	-270.000	11.460.920	11.277.252	183.668	98
3.	Путни трошкови	1.825.000		600.000	2.425.000	2.225.507	199.493	92
4.	Издаци телефонских и поштанских услуга	1.759.000		-90.000	1.669.000	1.645.980	23.020	99
5.	Издаци за енергију и ком. услуге	1.261.000		40.000	1.301.000	1.228.256	72.744	94
6.	Набавка материјала	560.000		-40.000	520.000	484.724	35.276	93
7.	Издаци за услуге превоза и горива	744.000		45.000	789.000	687.775	101.225	87
8.	Изнајмљивање имовине и опреме	4.257.000		770.000	5.027.000	4.976.252	50.748	99
9.	Издаци за текуће одржавање	659.000		50.000	709.000	692.864	16.136	98
10.	Издаци за осигурање	550.000		5.000	555.000	509.583	45.417	92
11.	Уговорене и друге услуге	3.336.000		821.293	4.157.293	4.086.041	71.252	98
II	Капитални издаци	1.476.000	0	8.503.254	9.979.254	8.496.404	1.482.850	85
1.	Набавка земљишта			231.801	231.801	231.801	0	100
2.	Набавка грађевина			8.241.453	8.241.453	7.122.392	1.119.061	86
3.	Набавка опреме	926.000		430.000	1.356.000	1.049.352	306.648	77
4.	Набавка осталих сталних средстава							
5.	Реконструкција и инвестиционо одржавање	550.000		-400.000	150.000	92.859	57.141	62
III	Текући грантови	0	0	159.669	159.669	26.021	133.648	16
1.	SEE ERA NET			29.669	29.669	26.021	3.648	88
2.	CEE EPA NET PLUS			130.000	130.000		130.000	0
3.								
IV	Укупан буџет	56.888.000	-2.170.263	8.664.216	63.381.953	59.840.144	3.541.809	94
V	Донације	0	0	544.286	544.286	0	544.286	0
1.	Абу Даби			161.216	161.216		161.216	0
2.	Анкара			93.076	93.076		93.076	0
3.	Кувајт			289.994	289.994		289.994	0
VI	Укупан буџет са донацијама	56.888.000	-2.170.263	9.208.502	63.926.239	59.840.144	4.086.095	94
VII	Број запослених	495			495	469	26	95