



ИЗВЈЕШТАЈ

О ФИНАНСИЈСКОЈ РЕВИЗИЈИ МИНИСТАРСТВА ИНОСТРАНИХ ПОСЛОВА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ ЗА 2010. ГОДИНУ

Број: 01-03-07-16-1-479/11

Сарајево, јун 2011. године

САДРЖАЈ

I	МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА.....	3
II	НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ	5
	1. Увод.....	5
	2. Поступање по ранијим препорукама.....	6
	3. Систем интерних контрола	7
	4. Буџет	10
	5. Финансијски извјештаји.....	12
	6. Преглед расхода буџета	13
	6.1. Текући издаци	13
	6.2. Капитални издаци	20
	6.3. Текући грантови	21
	7. Биланс стања	21
	8. Јавне набавке.....	24
	9. Приходи.....	25
	Треба допунити	25
	10. Остало.....	25
	11. Кореспонденција	27
III	ПРИЛОГ.....	28
	ФИНАНСИЈСКИ ИЗВЈЕШТАЈИ И ИЗЈАВА О ОДГОВОРНОСТИМА	28
	Изјава о одговорностима руководства	
	Преглед расхода буџета за 2010. годину	
	Биланс стања на дан 31.12.2010. године	

I МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА

Увод

Извршили смо ревизију финансијских извјештаја и усклађености пословања са одговарајућим законима и прописима за годину која се завршава 31. децембра 2010. године у **Министарству иностраних послова Босне и Херцеговине** (у даљем тексту: Министарство)

Одговорност руководства

Руководство Министарства је одговорно за припрему и фер презентацију финансијских извјештаја у складу са прихваћеним оквиром финансијског извјештавања, тј. Законом о финансирању институција БиХ, Правилником о финансијском извјештавању институција БиХ и Правилником о рачуноводству буџета институција БиХ. Ова одговорност укључује и креирање, примјену и одржавање интерних контрола које су релевантне за припрему и презентацију финансијских извјештаја који не садрже значајне погрешне исказе услед преваре или грешке.

Поред одговорности за припрему и презентацију финансијских извјештаја, руководство Министарства је такође одговорно да обезбиједи да су финансијске трансакције и информације које су приказане у финансијским извјештајима усклађене са одговарајућим законима.

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) и Међународним стандардима врховних ревизионих институција (ISSAI). Ови стандарди захтијевају да поступамо 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 значајне погрешне исказе. Ревизија укључује обављање поступака у циљу прибављања ревизионих доказа о износима и објавама у финансијским извјештајима. Избор поступка је заснован на просуђивању ревизора, укључујући процјену ризика значајног погрешног приказивања у финансијским извјештајима услед преваре или грешке. 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 сврху изражавања мишљења о ефикасности интерних контрола. Ревизија такође оцјењује финансијско управљање, функцију интерне ревизије и систем интерних контрола.

Поред одговорности за изражавање мишљења о финансијским извјештајима, наша одговорност је изражавање мишљења о томе да ли су финансијске трансакције и информације које су приказане у финансијским извјештајима, по свим битним питањима, усклађене са одговарајућим законима. Ова одговорност укључује обављање процедура како би добили ревизионе доказе о томе да ли се

средства користе за одговарајуће намјене које су одређене законом. Ове процедуре укључују процјену ризика од значајних неслагања са законима.

Вјерујемо да су прибављени ревизиони докази довољни и одговарајући и да обезбјеђују основ за наше мишљење.

Основ за мишљење са резервом

1. Као што је наведено под тачком 5. Извјештаја, поједине позиције издатака нису исказане по структури одређеној буџетом и Правилником о рачуноводству буџета институција Босне и Херцеговине.
2. Као што је наведено под тачком 6. Извјештаја, издаци по основу плата, путних трошкова, телефонских услуга, употребе службених возила, услуга репрезентације и уговора о дјелу нису извршени у складу са важећим прописима.
3. Као што је наведено под тачком 8. Извјештаја није успостављен одговарајући систем јавних набавки.

Мишљење са резервом

Према нашем мишљењу, осим за могуће ефекте наведене у Основи за мишљење са резервом, финансијски извјештаји Министарства приказују фер и истинито, по свим битним питањима, стање имовине и обавеза на 31. децембра 2010. године и резултате пословања и извршења буџета за годину која се завршила на наведени датум у складу са прихваћеним оквиром финансијског извјештавања.

Финансијске трансакције и информације приказане у финансијским извјештајима биле су у свим значајним аспектима усклађене са одговарајућим законима и прописима, осим за могуће ефекте који су наведени у Основи за мишљење са резервом.

Истицање предмета

Не изражавајући даљу резерву, скрећемо пажњу на:

- потребу провођења закључака пописне комисије и успостављања одговарајућег система контроле располагања новчаним средствима (тачка 7. Извјештаја);
- неизвјесност у вези са потенцијалним обавезама (тачка 10. Извјештаја).

Сарајево, 08.06.2011. године

**Замјеник генералног
ревизора**

Џевад Некић

Генерални ревизор

Миленко Шего

II НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ

1. Увод

Министарство је основано Законом о министарствима и другим органима управе Босне и Херцеговине¹. Према одредбама наведеног Закона Министарство је надлежно 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 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.

Послови из надлежности Министарства обављају се у оквиру основних организационих јединица у сједишту у Сарајеву и у оквиру дипломатско-конзуларних представништава (ДКП) у иностранству. За обављање послова у сједишту формиране су сљедеће основне организационе јединице: Кабинет министра, Кабинет замјеника министра, Кабинет секретара Министарства, Канцеларија за односе са јавношћу, Канцеларија за ревизију, Сектор за билатералне односе, Сектор за мултилатералне односе, Сектор за међународно правне и конзуларне послове, Сектор за опште послове, Одјељење за планирање и информисање, Одјељење за међународну, научну, техничку, културну, образовну и спортску сарадњу, Канцеларија за посебне дипломатске активности, Канцеларија за правну регулативу и примјену Дејтонског споразума, Канцеларија за дипломатску обуку. Послови из надлежности Министарства у иностранству обављају се путем 56 ДКП, а чине их: амбасаде, сталне мисије при међународним организацијама и генерални конзулати.

¹ Службени гласник БиХ број: 05/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09

Правилником о унутрашњој организацији систематизовано је укупно 658 радних мјеста, од чега у сједишту Министарства 288 радних мјеста и у ДКП мрежи 370 радних мјеста.

2. Поступање по ранијим препорукама

Канцеларија за ревизију институција БиХ извршио је финансијску ревизију Министарства за 2009. годину о чему је сачињен Извјештај о ревизији, те изразио мишљење са резервом на финансијске извјештаје и законитост пословања везано за издатке по основу плата, путних трошкова, телефонских услуге, услуга премјештаја и селидбе, услуга репрезентације и провођења процедуре јавних набавки за поједине капиталне издатке.

Поред наведеног скретањем пажње указано је на недовољну ефикасност у функционисању система интерних контрола у процесима планирања буџета и управљања новчаним средствима, та на потребу провођења закључака пописне комисије везаних за исказана потраживања и обавезе из претходних година, као и на потребу објављивања података везаних за потенцијалне обавезе.

Министарству су предложене препоруке којима се сугерише предузимање одређених активности на унапређењу пословања и отклањању неправилности у даљем пословању.

Министарство је доставило одговор Канцеларији за ревизију институција БиХ сагласно члану 16. став 3. Закона о ревизији о предузетим активностима ради превазилажења слабости и недостатака који су идентификовани у Извјештају о ревизији за 2009. годину.

Освртом на препоруке ревизије дате у Извјештају о ревизији за 2009. годину те увидом у предузете активности, утврдили смо сљедеће:

Реализоване препоруке:

- Попуњено је радно мјесто шефа Одсјека за финансије.

Препоруке чија је реализација у току:

- Закон о спољним пословима је и даље у процедури усвајања.
- Попуњена су радна мјеста шефа Одсјека за правне, кадровске и преводилачке послове и државних службеника за провођење поступака јавних набавки, међутим, не можемо потврдити да су проведене адекватне процедуре запошљавања.
- Иако су предузете одређене активности и даље се не може на поуздан начин утврдити оправданост исплата стимулација.
- И поред предузетих одређених активности и даље постоје недостаци при правдању путних налога, при покрићу издатака за телефонске услуге и услуге репрезентације.

Нереализоване препоруке:

- Није обезбјеђена досљедна примјена интерних процедура за стварање обавеза.
- Процес планирања буџета и даље није ефикасан.

- Постоје и даље пропусти у провођењу процедура при запошљавању особља.
- Поједини расходи се не евидентирају на предвиђеним аналитичким позицијама.
- Није успостављен ефикасан и поуздан систем јавних набавки.
- Нису извршене одговарајуће анализе накнада за особље у ДКП мрежи.
- Процес пописа средстава, обавеза и потраживања показује одређене слабости у смислу да за поједине билансне позиције није извршено свођење књиговодственог стања на стварно стање по попису.
- Није успостављен ефикасан систем располагања новчаним средствима.

3. Систем интерних контрола ²

Министарство је одговорно за креирање, примјену и одржавање интерних контрола које су релевантне за припрему и презентацију финансијских извјештаја и усклађеност пословања са законима и прописима. Сходно одредбама важећих законских прописа Министарством руководи министар у сарадњи са замјеником министра и секретаром. Интерна расподјела овлашћења и одговорности руководства везаних за процедуре стварање обавеза дефинисана је Одлуком о интерним процедурама стварања обавеза и Одлуком о овјери појединих докумената и аката и преносу овлашћења (одлуке из јула 2008. године). Констатовали смо да није успостављења одговарајућа сарадња између руководства Министарства, нити је обезбијеђено досљедно поштивање процедура прописаних интерним актима, а што може утицати на ефикасност вршења функције руковођења у смислу нерационалног кориштења средстава или пословања које није у складу са правилима, односно прописима.

Основ за функционисање система интерних контрола је постојање одговарајућег контролног окружења чији је полазни основ доношење адекватних прописа и постављање адекватне организационе структуре. Поново скрећемо пажњу на чињеницу да Министарство послује на основу преузетог закона из 1992. године, а што је један од отежавајућих фактора на постизању програмских циљева и представља ризик за ефикасно и транспарентно управљање јавним финансијама, те је с тога неопходно доношење новог Закона о иностраним пословима.

Унутрашња организација Министарства утврђује се Правилником о унутрашњој организацији који доноси министар, а одобрава га Савјет министара БиХ. Правилником је уређена организациона структура и систематизација радних мјеста са описом послова и задатака као и овлашћења и надлежности свих запослених. Увидом у систематизацију радних мјеста констатовано је да су радна мјеста разврстана према сљедећој структури: функционери, запослени који нису државни службеници, руководећи државни службеници, државни службеници, запосленици и запосленици или локално особље зависно од потребе. Од укупног броја запослених статус државног службеника има око 55% запослених.

² Систем интерних контрола је јединствен процес којег уводи руководство и запослени институције, а осмишљен је за пружање разумног увјерења да се у извршавању мисије институције постижу сљедећи општи циљеви: ефикасне пословне операције, поуздано финансијско извјештавање, усклађеност пословања са законима и прописима и заштита имовине.

Министарство је у 2004. години иницирало доношење Одлуке о изузећу од одређених одредби Закона о државној служби у институцијама БиХ (члана 7., 31., 32. и члана 65. став 2.) из разлога ефикасне и брже промјенљивости дипломатских кадрова, а самим тим и несметаног функционисања Министарства у случају попуне дестинација у иностранству. Називи радних мјеста за државне службенике у Министарству су утврђени према Бечкој конвенције о дипломатским односима. Међутим, суштина одлуке није само у регулисању дипломатских звања него и радно-правног статуса државних службеника који обављају послове у ДКП мрежи и у сједишту Министарства. Одлуком није прецизно дефинисано на кога се предметна одлука односи тако да су у пракси сви запослени у Министарству добили статус дипломатско-конзуларног особља.

Одлуком је дефинисано и да рјешење о унапрјеђењу, односно интерном премјештају дипломатско-конзуларног особља доноси министар уз претходно прибављено мишљење Агенције за државну службу БиХ. Све наведено је подлога за унапрјеђења без јасно дефинисаних критерија, без проведених јавних огласа, а што има за посљедицу да се на поуздан начин не могу планирати потребна средства за плате, нити утврдити намјенска потрошња. На примјер, у обрасцу 4/1-Преглед динамике запошљавања у периоду 01.01.-31.12.2010. године, који је саставни дио финансијског извјештаја, приказано је да је на позицији министра савјетника на почетку године било запослено 31 лице, а на крају године 50 лица, што значи да је само на овој позицији унапријеђено 19 лица. Посебно скрећемо пажњу да непланирана и без критерија извршена унапрјеђења, у правилу прије одласка у ДКП мрежу, доводе до ситуације да одређени број запосленика након повратка из ДКП мреже дужи период не буде распоређен из разлога што нема довољно систематизованих радних мјеста за адекватну попуњу при ротацији кадрова. Систем интерних контрола у овом сегменту испољава слабости и у смислу да се на поуздан начин не може утврдити да ли ти запосленици долазе на посао у том периоду, те како и по ком основу се ретроактивно исплаћују накнаде за превоз, топли оброк и сл. Сматрамо да је неопходно прецизно разграничити радна мјеста дипломатско-конзуларне службе и остала радна мјеста како би државни службеници у Министарству имали исти радно-правни статус као и остали државни службеници у институцијама Босне и Херцеговине, а све у циљу ефикасног и транспарентног располагања јавним средствима и поштивања прописаних буџетских ограничења.

Такође, анализом описа радних мјеста за државне службенике уочено је да је предвиђено да послове на конкретном радном мјесту могу обављати државни службеници за које су одређени различити коефицијенти за обрачун плате. На примјер, за радно мјесто инспектора за финансијске послове предвиђена су два извршиоца (министар савјетник или савјетник), а чији су коефицијенти за обрачун плате 3,55, односно 3,25 или у Одсјеку за економску мултилатералу и реконструкцију за једно од радних мјеста предвиђена су четири извршиоца (I до III секретар), чији су коефицијенти за обрачун плата 2,73, 2,52 и 2,31. Дакле, систематизацијом радних мјеста није утврђен тачан број извршилаца према платним разредима. Наведено се образлаже специфичностима послова и задатака Министарства, потребом за ротацијом запослених у сједишту и ДКП мрежи и изузећем од примјене Закона о државној служби за запослене у Министарству. Међутим, наведено има за посљедицу да се не може утврдити тачан број извршилаца на појединим радним мјестима по платним разредима, што при планирању буџета оставља простор за резерву и реструктурирање на остале позиције трошкова. Тако је са позиције плата и накнада трошкова запослених реструктурирано укупно 2.064.000 КМ, односно наведене позиције су

умањене за овај износ у односу на оперативни буџет по Закону о буџету институција Босне и Херцеговине и међународних обавеза Босне и Херцеговине за 2010. годину, а повећане су позиције путних трошкова, издатака за поштанске и телефонске услуге, уговорених и других услуга и сл. (видјети тачку 4. Извјештаја). Сматрамо да је при предлагању измјене систематизације радних мјеста наведеним питањима потребно посветити изузетну пажњу.

Један од проблема за успоставу ефикасне организационе структуре и велика флукуација запослених без јасно дефинисаних правила и критерија за распоред особља, односно без прецизно дефинисаних одговорности и овлашћења. Одређени број случајева неажурне и неуредне рачуноводствене документације, као и погрешних књижења у пословним књигама је посљедица недовољно стручних и обучених кадрова за обављање послова везаних за материјално-финансијско и конзуларно пословање, као и чињенице да ДКП-ови немају увида у стање Главне књиге. Све наведено представља изузетно висок ризик за поуздано финансијско извјештавање.

Потребно је преиспитати постојећи начин организације Министарства у циљу ефикаснијег и транспарентнијег располагања јавним средствима.

Иако је Министарство донијело интерне акте и прописало интерне процедуре за праћење извршења појединих издатака констатовали смо одређене слабости у систему интерних контрола. Поређењем планираног буџета и његовог извршења уочене су одређене нерационалности што прије свега указује на слабости система планирања у смислу да планске пројекције нису основане на анализама стварних потреба (видјети тачку 4. Извјештаја). Такође, констатовано је да начин евидентирања расхода није у складу са намјенама утврђеним економском класификацијом и има за посљедицу неадекватну презентацију истих, односно њиховог извршења, па је самим тим и неадекватно поређење извршења са планом (видјети тачку 5. Извјештаја). Даље је констатовано да Министарство није успоставило адекватне интерне контролне поступке у дијелу издатака за плате, путне трошкове, телефонске и поштанске услуге, службена возила, репрезентацију, примарну здравствену заштиту, уговоре о дјелу и капиталне издатке (видјети тачку 6. Извјештаја). Министарство није провело закључке Пописне комисије нити је успоставило одговарајући систем контроле располагања новчаним средствима (видјети тачку 7. Извјештаја). Систем интерних контрола показује слабост и у примјени важећих прописа приликом провођења процедура јавних набавки (видјети тачку 8. Извјештаја).

Ревизија је испитивала систем интерних контрола у дијелу финансијског пословања и рачуноводства, конзуларног пословања и економске дипломатије у амбасадама БиХ у Мадриду и Вашингтону, те у генералном конзулату у Минхену. О уоченим слабостима у функционисању система интерних контрола у појединим процесима (ангажман локалног особља, евидентирање набавке опреме, евидентирање конзуларних такси, процедуре набавки и сл.) упућена су писма амбасадама и генералном конзулату.

Потребно је успоставити функционалан систем интерних контрола који ће обезбиједити досљедну примјену свих донесених интерних аката, као и свих важећих прописа.

Важан сегмент за ефикасност система интерних контрола је процес успостављања функционално независне интерне ревизије, односно организационе јединице са одговарајућим овластима и дјелокругом рада. Према важећем Правилнику о унутрашњој организацији Министарства, као једна од основних организационих јединица, предвиђена је Канцеларија за ревизију, у оквиру кога су систематизована радна мјеста за седам лица. Скрећемо пажњу да радно мјесто главног инспектора/руководиоца Канцеларије за ревизију није попуњено већ дужи период, односно да предметне послове обавља један од инспектора за финансијске послове у функцији вршиоца дужности. Током 2010. године интерна ревизија је обављала повремене контроле појединих дијелова пословања Министарства што је допринијело одређеном побољшању пословања. Међутим, рад интерне ревизије није био заснован на процедурама планирања, извршења и извјештавања у складу са стандардима ревизије. Овај сегмент пословања не зависи само од Министарства, обзиром да унапријеђење рада интерне ревизије зависи и од имплементације Система интерних финансијских контрола у јавној управи који још увијек није имплементиран на нивоу институција БиХ.

Неопходно је унаприједити процес интерне ревизије са становишта приближавања поступка контроле стандардима ревизије, односно неопходно је створити услове за функционисање интерне ревизије у пуном капацитету.

4. Буџет

- **Планирање и извршење буџета**

Захтјев за додјелу средстава из буџета за 2010. годину сачињен је у оквиру горње границе расхода коју је одредило Министарство финансија и трезора БиХ у укупном износу од 62.631.000 КМ. Законом о буџету институција Босне и Херцеговине и међународних обавеза Босне и Херцеговине за 2010. годину³, Министарству су одобрена средства у износу од 60.368.000 КМ што је за 2.263.000 КМ или за 3,61% мање у односу на предвиђену горњу границу расхода.

Укупно расположиви буџет за 2010. годину исказан је у износу од 62.236.206 КМ према структури: буџет одобрен по Закону 60.368.000 КМ, пренесена неутрошена средстава за куповину зграде у Бриселу 1.119.062 КМ, пренесена неутрошена средства за текуће грантове 125.609 КМ, средства из текуће резерве 50.000, новчане донације у износу од 573.535 КМ.

Извршење буџета Министарства са 31.12.2010. исказано је у износу од 53.861.576 КМ, што представља, 86,54% у односу на расположива средства у износу од 62.236.206 КМ.

У јуну 2010. године, на основу одлуке Министарства финансија и трезора, извршено је реструктурирање расхода у оквиру износа одобреног за текуће издатке у износу од 2.162.000 КМ. Наведено је имало за посљедицу да су поједине позиције издатака значајно увећане у односу на оперативни буџет по Закону о буџету институција Босне и Херцеговине и међународних обавеза Босне и Херцеговине за 2010. годину (нпр. путни трошкови за 450.000 КМ, издаци

³ Службени гласник БиХ, број 103/09

телефонских и поштанских услуга за 200.000 KM, уговорене и друге услуге за 532.000 KM, набавка опреме за 600.000 KM).

Такође, у новембру 2010. године, Министарство финансија и трезора је дало сагласност на измјену намјенске структуре капиталних издатака у износу од 600.000 KM. Преструктурирање расхода у оквиру капиталних издатака било је подлога за провођење значајног броја набавки крајем 2010. године (видјети тачку 6.2. Извјештаја).

Поред наведеног уочено је да је на појединим аналитичким економским категоријама исказано прекорачење извршења буџета у односу на кориговани буџет, односно у односу на план. Тако је на примјер, на позицији трошкова смјештаја за службена путовања у иностранству исказано прекорачење за 107.209 KM или 24% више од плана, на позицији трошкова дневница у иностранству 23.518 KM или 5% више од плана, на позицији издатака за фиксне телефоне 45.046 KM или 6% више од плана, на позицији издатака за услуге по основу уговора о дјелу 55.641 KM или 93% више од плана, на позицији уговора за привремене и повремене послове 248.094 KM или 16% више од плана. Наиме, како Министарство финансија и трезора БиХ не прати текућу потрошњу у оквиру групе трошкова по ставкама аналитике омогућена је ненамјенска потрошња и отежана контрола издатака.

Ревизијом предметног процеса уочене су одређене слабости у праћењу и анализирању плана и извршења буџета по појединим ДКП. С обзиром да се значајан дио буџета Министарства троши у ДКП мрежи сматрамо да је неопходно успоставити ефикаснији систем праћења извршења буџета по појединим ДКП, а све у циљу намјенске потрошње и транспарентног располагања буџетским средствима.

Неопходно је планирање буџетских средстава за Министарство вршити у складу са инструкцијама, на основу релевантних параметара и оправданих потреба, у циљу ефикасне употребе средстава и уважавања ограничења укупне јавне потрошње.

- **Планирани и реализовани програмски задаци**

Предлог програмских задатака и Извјештај о раду Министарства доставља се Савјету министара БиХ.

Министарство је у Извјештају о раду навело да је фокус активности током 2010. године био на реализацији општих праваца спољне политике везаних за:

- нестално чланство БиХ у Савјету безбједности УН (СБ УН) за период 2010.-2011. година,
- либерализација визног режима за грађане БиХ,
- даљње приближавање пуноправном чланству НАТО,
- даљње приближавање пуноправном чланству ЕУ,
- ратификација Споразума о стабилизацији и придруживању (СПП) у земљама чланицама ЕУ,
- чланство у Међународној организацији франкофоније,
- регионална сарадња, те јачање односа и сарадње са другим земљама,
- економска дипломатија.

5. Финансијски извјештаји

Министарство је у складу са Правилником о финансијском извјештавању институција БиХ⁴ сачинило годишњи финансијски извјештај за 2010. годину који садржи биланс стања, преглед расхода буџета по економским категоријама, посебне податке о платама и броју запослених, преглед динамике запошљавања, преглед сталних средстава у облику ствари и права и преглед капиталних улагања по врстама, пројектима и опреми. Такође, саставни дио годишњег финансијског извјештаја представља анализа извршења буџета која је састављена у текстуалном облику. Годишњи финансијски извјештај предат је Министарству финансија и трезора БиХ у законском року. По захтјеву Министарства финансија и трезора БиХ сачињен је и накнадно достављен кориговани финансијски извјештај за 2010. годину.

Ревизијом позиције која се односи на унајмљивање имовине и опреме констатовано је да су исказани издаци у износу од 5.099.999 КМ или 100% у односу на одобрена средства, а највећим дијелом се односе на унајмљивање простора и зграда у износу од 4.894.985 КМ (276.125 КМ за сједиште и 4.618.860 КМ за ДКП мрежу).

Министарство је у забиљешкама уз финансијске извјештаје образложило разлоге због којих у оквиру појединих позиција издатака није евидентирана стварна потрошња. Недостајућа средства на позицији Унајмљивање простора и зграда (613611) у износу од 293.000 КМ, а по основу трошкова годишњег закупа Мисије БиХ при НАТО у Бриселу за 2010. годину, намирена су на начин да су терећене друге позиције расхода на којима су постојала расположива средства и то: Издаци за електричну енергију (613311) у износу од 200.000 КМ, Канцеларијски материјал (613417) у износу од 60.000 КМ и Бензин (613511) у износу од 33.400 КМ.

Такође, Министарство је у забиљешкама уз финансијске извјештаје навело да је на исти начин прокњижен износ од 81.489 КМ који се односи на поједине ДКП и умјесто на припадајућа конта на којима је недостајало расположивих средстава комплетан износ је књижен на конто трошкова превоза у земљи јавним средствима. Напомињемо да је на наведеном конту (613111) планиран издатак у износу од 296 КМ, а да је исказано извршење у укупном износу од 102.052 КМ.

Поступање на описани начин има за посљедицу неодговарајуће приказивање издатака у финансијским извјештајима по висини и структури одређеној буџетом и Правилником о рачуноводству буџета институција БиХ.

Неопходно је водити рачуна о годишњем буџетском плану и буџетским ограничењима, а уколико се појави потреба за додатним износом средстава по појединим издацима, та средства обезједити кроз прописану процедуру, а не путем неадекватне евиденције, а све у циљу намјенске потрошње јавних средстава и поузданог финансијског извјештавања.

⁴ Службени гласник БиХ, број 33/07

6. Преглед расхода буџета

6.1. Текући издаци

- Бруто плате

Издаци по основу бруто плата и накнада запослених исказани су у износу од 24.084.479 КМ (11.177.045 КМ за сједиште и 12.907.434 КМ за ДКП мрежу) или 96% у односу на одобрена средства у износу од 25.102.000 КМ. Ови издаци су планирани за 520 запослених (за 238 у сједишту и за 282 у ДКП мрежи), а на дан 31.12.2010. године било је запослено 527 лица (249 у сједишту и 278 у ДКП мрежи). Извршење ове позиције у текућој години је веће за 589.994 КМ у односу на исти период 2009. године (видјети тачку 3. Извјештаја).

Плате запослених се обрачунавају у складу са одредбама Закона о платама и накнадама у институцијама Босне и Херцеговине⁵, Правилника о платама, додацима и накнадама особља у дипломатско-конзуларним представништвима Босне и Херцеговине⁶ и Одлуке о коефицијентима за дипломатско-конзуларно особље⁷.

Анализирајући радно-правни статус запослених у Министарству уочено је да су током године била ангажована 62 лица на основу уговора о раду на одређено вријеме, који су периодично прекидани и потом обнављани. У 2010. години објављени су јавни конкурси за попуну 9 радних мјеста за запосленике и 14 радних мјеста за државне службенике, те су ове процедуре и окончане. На крају извјештајног периода остало је ангажовано 38 лица по основу уговора о раду на одређено вријеме. Подсјећамо да је у претходном периоду констатовано да се не може утврдити на који начин се врши избор запосленика на одређено вријеме. У текућој години је пензионисано девет запосленика и по том основу је исплаћено 94.569 КМ на име отпремнина.

По питању запошљавања у Министарству је била присутна Управна инспекција Министарства правде БиХ која је углавном констатовала постојеће стање попуњености радних мјеста, те кретања у овом сегменту оцијенила неопходним због свих специфичности организације и функционисања Министарства. Поступак управног инспекцијског надзора провођен је и по извјештају о ревизији за 2009. годину, а у сачињеним записницима је наведено да ће наставак прегледа због сложености предмета бити одређен накнадно.

Неопходно је попуњавање радних мјеста дефинисаних Правилником о унутрашњој организацији вршити на начин утврђен Законом о државној служби у институцијама БиХ и Законом о раду у институцијама БиХ, односно неопходно је радно-правни статус запосленика уредити сходно одредбама наведених закона. Такође, потребно је поштовати буџетска ограничења везана за запошљавање особља.

⁵ Службени гласник БиХ, број: 50/08, 35/09, 75/09

⁶ Службени гласник БиХ, број: 98/08

⁷ Службени гласник БиХ, број: 98/08

Стимулације: У 2010. години је извршена исплата стимулација запосленим у бруто износу од 137.987 КМ, односно у нето износу од 84.028 КМ (за 74 лица у распону од 150 до 9.300 КМ). Предметне исплате су основане на различитим активностима запослених, а анализом истих констатовано је сљедеће:

- За остварене изванредне резултате рада и додатног залагања у неким случајевима је на име стимулације исплаћено 100%, 93 %, а у више случајева 35% на мјесечну плату, са образложењем да је обрачуната и исплаћена стимулација за више мјесеци. Међутим, нисмо се могли увјерити у постојање јасних критерија за мјерење повећања обима посла у односу на редовне радне задатке запослених. Сматрамо да је неопходно утврдити јасна мјерила за вредновање резултата рада као основе за исплату стимулација, а све у циљу намјенске потрошње јавних средстава.

- Током године је вршена континуирана мјесечна исплата стимулације (20% нето плате исплаћене у текућем мјесецу) за четири запосленика на темељу Одлуке од 31.10.2008. године за рад у радној комисији за provedбу Анекса Б Споразума о питањима сукцесије бивше СФРЈ. Сходно одредбама наведене Одлуке ова стимулација се исплаћује у континуитету од 01.10.2008. године, а у 2010. години по овом основу је укупно исплаћено 17.660 КМ. Сматрамо да је неопходно извршити анализу предметних исплата с аспекта резултата рада, а све у циљу рационалне потрошње јавних средстава.

- Замјеници министра, за рад у НАТО координационом тиму Савјета министара БиХ, исплаћена је стимулација у износу од 9.313 КМ на основу рјешења које је донио министар по захтјеву замјенице министра. Сходно одредби члана 5. Одлуке о измјенама одлуке о успостављању НАТО координационог тима Савјета министара БиХ (Службени гласник БиХ, број: 40/10) за активности у саставу НАТО координационог тима чланови могу да остваре право на новчану награду (стимулацију), у складу са чланом 27. Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ, што ће бити регулисано посебном одлуком Савјета министара БиХ. Савјет министара БиХ није донио посебну одлуку за исплате накнада по предметној основи, а одредбом члана 6. став (2) Одлуке о оквирним критеријима за додјелу новчане награде запосленим у институцијама БиХ дефинисано је да право на новчану накнаду (стимулацију) не припада руководиоцу и замјенику руководиоца институције.

- Исплате стимулација за запослене извршене су и за ангажман у интерресорним радним групама, у комисијама за јавне набавке, за попис, за именовање почасних конзула и сл.

У Извјештају о ревизији за 2009. годину као и у Писму руководству Министарства о претходној ревизији је скренута пажња на значајне, а у неким случајевима континуиране исплате стимулација. Из горе наведеног произилази да и даље постоје одређени недостаци у овом сегменту који захтијевају дефинисање и придржавање јасних критерија за исплату стимулација.

Препоручујемо Министарству да предузме све потребне активности за утврђивање прецизних мјерила за вредновање резултата рада као основе за исплату стимулација и посебно да анализира исплате стимулација за рад у разним комисијама, те исте исплаћује на одговарајући начин предвиђен прописима који регулишу ову област, а у циљу рационалног трошења буџетских средстава и поузданог финансијског извјештавања.

- **Накнаде трошкова запослених**

Накнаде трошкова запослених исказане су у износу од 11.536.003 КМ (за сједиште 1.144.125 КМ и за ДКП мрежу 10.391.878 КМ). Значајније ставке се односе на накнаде за: превоз на посао и с посла 394.748 КМ (за сједиште 175.909 КМ и за ДКП мрежу 218.840 КМ); трошкове смјештаја дужносника 7.996.782 КМ (за сједиште 22.727 КМ и за ДКП мрежу 7.974.055 КМ); топли оброк 1.785.873 КМ (за сједиште 462.952 КМ и за ДКП мрежу 1.322.921 КМ); дјечији додатак за ДКП мрежу 506.269 КМ итд.

Наведене накнаде су исплаћене у складу са одредбама Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ и пратећим подзаконским актима којима су регулисана права на исте у сједишту, те на основу одредби Правилника о платама, додацима и накнадама особља у дипломатско-конзуларним представништвима Босне и Херцеговине за ДКП мрежу.

- **Путни трошкови**

Издаци за путне трошкове исказани су у износу од 2.240.518 КМ (за сједиште 1.592.170 КМ и за ДКП мрежу 648.400 КМ) или 98,74% у односу на одобрена средства у износу од 2.269.000 КМ. Значајни издаци су остварени на трошковима превоза јавним средствима у иностранству (926.557 КМ), трошковима смјештаја за службено путовање у иностранство (554.865 КМ) и трошковима дневница у иностранству (523.560 КМ).

На позицији путних трошкова у 2010. години је извршено реструктурирање тако да је првобитно одобрени износ од 1.819.000 КМ увећан за 450.000 КМ. Иако у оквиру синтетичке групе путних трошкова није исказано прекорачење извршења буџета у односу на план, на појединим аналитичким позицијама исказано је прекорачење извршења (трошкови смјештаја за службена путовања у иностранству за 107.209 КМ или 24% више од плана, трошкови дневница у иностранству за 23.518 КМ или 5% више од плана, путовања лична возила у иностранство за 3.115 КМ или 14% више од плана и сл.).

У Извјештају о ревизији за 2009. годину као и у Писму руководству о обављеној претходној ревизији за 2010. годину је истакнуто да је неопходно унаприједити систем управљања издацима за путне трошкове. У завршној ревизији предметних издатака је констатовано да су подузете одређене активности које су довеле до побољшања у управљању истим (правовремено правдање путних аконтација, одговарајућа контрола правдајуће документације, поштивање одобрених услова превоза на службеном путовању, прилагање позива за службена путовања). Даље је констатовано да су предузете активности на рјешавању потраживања (старијих од годину дана) за неоправдане путне аконтације, али и даље није ријешен износ од 13.893 КМ.

Уважавајући потребу Министарства за континуираним службеним путовањима, а у вези са чињеницом да се за ове намјене издавају значајна средства, препоручујемо да се настави са активностима за увођење ефикасне контроле над предметним издацима у циљу рационалног трошења буџетских средстава.

- **Издаци телефонских и поштанских услуга**

Издаци телефонских и поштанских услуга исказани су у износу 1.549.876 KM (за сједиште 500.827 KM и за ДКП мрежу 1.049.049 KM) према сљедећој структури: фиксни телефони 788.046 KM (за сједиште 149.634 KM и за ДКП мрежу 638.412 KM); мобилни телефони 271.415 KM (за сједиште 145.857 KM и за ДКП мрежу 125.558 KM); издаци за интернет 163.301 KM (за сједиште 32.854 KM и за ДКП мрежу 130.447 KM); издаци за БИХПАК 1.755 KM (за сједиште) и издаци за поштанске услуге 325.359 KM (за сједиште 170.727 KM и 154.632 за ДКП мрежу).

Трошкови мобилних телефона: Интерним актима утврђено је право на кориштење службених мобилних телефона за 66 запослених у сједишту Министарства. Одредбама интерне Одлуке о праву кориштења службеног мобилног телефона одређени су мјесечни лимити потрошње у распону од 70 KM за возача до 300 KM за помоћника министра. Напомињемо да за све нивое одговорности нису утврђена ограничења (министар, замјеник министра, секретар).

Право на накнаду трошкова службених мобилних телефона у сједишту Министарства утврђено је у укупном износу од 10.480 KM на мјесечном нивоу, односно у износу од 125.760 KM на годишњем нивоу, а предметни издаци су остварени у износу од 149.634 KM. Увидом у документацију примијећена су врло честа прекорачења утврђених лимита која се констатују и обустављају од плате запосленог. Међутим, значајан износ прекорачења се одобрава на основу одлуке о оправданости истог, тако да је само једном запосленику признато прекорачење око 7.000 KM на годишњем нивоу.

Иако се у Извјештају о ревизији Министарства за 2009. годину, као и Писму руководству о претходној ревизији за 2010. годину указивало на потребу увођења контроле над издацима за телефонске услуге констатовали смо да се иста врши само формално без суштинског циља успостављања рационалне потрошње буџетских средстава.

Уважавајући потребу комуникације запослених путем фиксних и мобилних телефона, а коју захтјева природа основне дјелатности Министарства, препоручујемо да Министарство утврди ограничења потрошње на свим нивоима одговорности, те успостави ефикасну контролу над предметним издацима у циљу рационалне потрошње буџетских средстава.

- **Издаци за услуге превоза и горива и одржавања возила**

Издаци који се вежу за службена возила исказани су у износу од 813.763 KM (232.491 KM за сједиште и 581.272 KM за ДКП мрежу), а односе се на издатке за гориво (415.034 KM), моторно уље (3.928 KM), регистрацију возила (6.904 KM), унајмљивање паркинг простора (43.209 KM), поправак и одржавање возила (286.872 KM), прање и паркирање возила (55.949 KM), обиљежавање возила (1.867 KM).

Према презентираним подацима, на дан 31.12.2010. године, Министарство је располагало са 137 службених возила од чега су 24 возила на употреби у сједишту, а 113 возила у ДКП мрежи. На крају 2010. године на основу закључених уговора резервисана су средства за куповину 9 возила (3 возила за сједиште и 6 возила за ДКП мрежу).

Правилником о условима и начину кориштења возила Министарства иностраних послова БиХ дефинисан је садржај, начин отварања и правдања путног налога, начин пријаве квара, упућивање на сервисирање и одржавање возила као и вођење евиденција. Сходно одредбама наведеног Правилника, право на кориштење возила 24 сата дневно, утврђено је за 10 лица у сједишту министарства (министар, замјеник министра, секретар Министарства, помоћници министра, главни инспектор, шеф Кабинета министра и шеф Кабинета замјеника министра).

Увидом у путне налоге за ова службена возила уочено је да се у неким случајевима не води уредно евиденција о пређеним километрима, почетном и крајњем стању, точењу погонског горива, нити о просјечној потрошњи на крају сваког мјесеца. Такође је уочено, да поједина возила имају значајна одступања у просјечној потрошњи из мјесеца у мјесец, та да су на путним налозима који су отворени за локо вожњу уписиване и релације које не припадају локо вожњи (нпр. Сарајево – Бања Лука или Сарајево – Загреб). С обзиром да овакво неограничено кориштење службених возила може узроковати ненамјенско кориштење јавних средстава, препоручујемо да Министарство преиспита ова права у циљу рационализације издатака за ове намјене док Савјет министара БиХ не донесе подзаконске акте у овој области.

Сагледавајући интерну кореспонденцију у Министарству, евидентно је да је Одсјек за опште послове, архив и документацију интерним актима – инструкцијама настојао појаснити и уредити начин употребе моторних возила и вођење евиденција. Међутим, ни наведене инструкције и појашњења нису допринијели задовољавајућем нивоу рационалне употребе моторних возила као и уредном вођењу евиденција о употреби службених возила.

Поправке и одржавања службених возила су, осим у појединачним случајевима, уредно попраћене потребним евиденцијама и у значајној мјери рационализоване, али поступак уговарања услуга сервисирања и одржавања није проведен од 2007. године што указује на пропусте у планирању и поштовању одредаба Закона о јавним набавкама БиХ.

Потребно је извршити свеобухватну анализу прописа о употреби моторних возила у Министарству, односно неопходно је извршити детаљније дораде и разраде Правилника о начину кориштења возила у Министарству, те у исти уградити елементе дефинисане инструкцијама и појашњењима о кориштењу службених моторних возила. У том смислу је потребно јасно сагледати стварну потребу за додјелу службених возила на употребу 24 сата.

- **Уговорене услуге**

Издаци за уговорене услуге остварени су у износу 4.236.743 КМ (627.764 КМ за сједиште и 3.608.979 КМ за ДКП мрежу). Најзначајнији трошкови односе се на услуге репрезентације (810.499 КМ), услуге примарне здравствене заштите (1.043.624 КМ), уговоре о дјелу (115.641 КМ) и уговоре за привремене и повремене послове (1.839.529).

Услуге репрезентације: Издаци за услуге репрезентације исказани су у износу од 810.499 КМ (282.789 КМ за сједиште и 527.710 за ДКП мрежу), што је, 87% у односу на планирана средства у износу од 935.000 КМ. Право на покриће трошкова репрезентације, за 47 запослених у сједишту Министарства, дефинисано је Одлуком о репрезентацији у објекту Министарства иностраних послова БиХ и Одлуком о репрезентацији изван објекта Министарства иностраних послова БиХ.

У циљу поступања по препорукама ревизије Министарство је у јуну мјесецу 2010. године донијело нову Одлуку о репрезентацији у објекту Министарства иностраних послова БиХ по којој су смањени мјесечни лимити потрошње по радним мјестима. Важећом одлуком одређени су мјесечни лимити потрошње у распону од 140 КМ за руководиоца одсјека до 850 КМ за министра. Кориштење репрезентације изван објекта Министарства иностраних послова БиХ у сједишту, према одредбама важеће Одлуке, врши се у границама буџетом одобрених средстава.

Иако је Министарство предузело одређене активности не можемо потврдити да је обезбијеђен механизам уредног праћења и одобравања услуга репрезентације, као ни адекватан надзор над примјеном донесених интерних правила и процедура за наведене услуге. Уочено је да поједини рачуни за репрезентацију нису адекватно правдани, односно да уз рачуне није приложено образложење којим поводом, односно због којих пословних активности су кориштена средства репрезентације, затим да недостају акти о званичним посјетама делегација, наруџбенице и сл. Неадекватност и непотпуност правдања трошкова репрезентације огледа се и у плаћању наведених трошкова бизнис картицом, гдје се из пратеће документације не може поуздано утврдити стварна сврха и намјена трошкова репрезентације.

Према расположивим подацима, од укупно исказаног износа (282.789 КМ) трошкова репрезентације у сједишту Министарства, износ од 118.328 КМ односи се на трошкове репрезентације у објекту, а износ од 164.461 КМ односи се на трошкове репрезентације ван објекта. Прегледом рачуна за трошкове репрезентације у објекту Министарства уочено је да се у значајном дијелу не може утврдити стварни повод за кориштење ових услуга, односно да се кориштење ових услуга већином своди на свакодневну конзумацију напитака од стране запослених. Сматрамо да трошење средстава које није везано за обављање послова и задатака из дјелокруга рада институције не може имати третман издатака за репрезентацију.

Такође, увидом у фактуре о куповини поклона утврђено је да је Министарство у 2010. године извршило куповину поклона у вриједности од 36.651 КМ, од двије златарске радње са којима нема склопљен уговор, нити је проведена процедура јавне набавке.

Уважавајући потребу за трошковима репрезентације приликом одржавања пословних састанака препоручујемо да Министарство изврши детаљну анализу ових трошкова, те да обезбиједи да се средства репрезентације користе искључиво у сврху обављања послова и задатака из надлежности Министарства, а све у циљу рационализације предметних издатака. Такође, потребно је да Министарство на основу реалних потреба и задатака изврши уговарање набавке поклона.

Услуге примарне здравствене заштите: Издаци за услуге примарне здравствене заштите исказани су у износу од 1.043.624 KM. Извршење на овој позицији је за 189.146 KM веће у односу на исти период 2009. године. Право на покриће трошкова примарне здравствене заштите за запослене у ДКП мрежи регулисано је одредбама Правилника о платама, додацима и накнадама особља у дипломатско-конзуларним представништвима Босне и Херцеговине.

У забиљешкама уз финансијске извјештаје Министарство је образложило да су трошкови здравствених услуга за запослене у ДКП у земљама са којима БиХ нема потписан билатерални споразум о здравственом осигурања знатно повећани због повећања броја запослених. Истовремено повећање ових издатака је посљедица неријешених проблема ино осигурања са земљама са којима су сукцесијом преузети уговори о здравственом осигурању.

Неопходно је да Министарство заузме проактиван став по питању адекватног рјешавања здравственог осигурања запослених у ДКП мрежи у циљу рационалне и намјенске потрошње јавних средстава.

Уговори о дјелу: Издаци по основу уговора о дјелу исказани су у износу од 115.641 KM или 193% у односу на планирана средства у износу од 60.000 KM. Такође, извршење на овој позицији је за 70.476 KM веће у односу на прошлу годину. Ангажман по овом основу Министарство образлаже потребом извршавања постављених задатака од стране Предсједништва БиХ и Савјета министара БиХ. Међутим, уочено је да су по основу уговора о дјелу ангажована лица за обављање послова и задатака који су блиски или слични описима послова систематизованих радних мјеста (нпр. разврставање и архивирање финансијске документације или поште, вођење протокола, израда извјештаја за 2010. годину и план рада за 2011. годину, израда М4 образаца, израда тендерске и пројектне документације, савјетник у кабинету). Обављање ових послова је заступљено током већег дијела или током цијеле године, а исплате појединим лицима су извршене у распону од 1.000 KM до 12.250 KM.

Уважавајући потребу обезбјеђивања активности које прате основну дјелатност због које је институција основана, препоручујемо да се ангажовање по уговорима о дјелу рационализује, са посебним акцентом на обављање послова који су по опису слични пословима систематизованих радних мјеста.

Уговори за привремене и повремене послове: Издаци за привремене и повремене послове исказани су у износу од 1.839.529 KM или 116% у односу на планирана средства у износу од 1.591.435 KM. Ови издаци се највећим дијелом односе на ангажман локалног особља у ДКП мрежи сходно одредбама Правилника о унутрашњој организацији Министарства и Правилника о платама, додацима и накнадама особља у дипломатско-конзуларним представништвима

Босне и Херцеговине. Према расположивим информацијама у појединим случајевима је извршено запошљавање локалног особља на несистематизованим радним мјестима, односно у броју већем од предвиђеног систематизацијом.

6.2. Капитални издаци

Укупни капитални издаци остварени током 2010. године износе 945.779 КМ, а односе се на набавку опреме (882.966 КМ) и реконструкцију и инвестиционо одржавање (62.814 КМ). Структуру издатака за набавку опреме чине издаци за: моторна возила (375.758 КМ), компјутерску и електронску опрему (301.051 КМ) и намјештај (206.157 КМ).

- **Набавка опреме**

На основу захтјева Министарства, Законом о буџету институција Босне и Херцеговине и међународних обавеза Босне и Херцеговине за 2010. годину одобрена су средства за капиталне издатке у укупном износу од 6.000.000 КМ према сљедећој структури: набавка грађевина (4.800.000 КМ), набавка опреме (550.000 КМ) и реконструкција и инвестиционо одржавање (650.000 КМ).

У новембру 2010. године, Министарство финансија и трезора БиХ је дало сагласност за промјену намјенске структуре капиталних издатака, на начин да је смањена позиција реконструкције и инвестиционог одржавања за 600.000 КМ, а за исти износ је повећана позиција набавке опреме. Такође, наведена сагласност је била основ за промјену структуре набавке опреме, па је на основу исте, од првобитно планираних 550.000 КМ за набавку опреме (2 возила у износу од 110.000 КМ, компјутерска и електронска опрема у износу од 400.000 КМ и намјештај у износу од 40.000 КМ) извршена набавка у износу од 882.966 КМ (9 возила укупне вриједности 375.758 КМ, компјутерска и електронска опрема у износу од 301.051 КМ и намјештај у износу од 206.157 КМ).

Све наведено, као и чињеница да је највећи број капиталних набавки у Министарству реализован у децембру мјесецу представља ризик за адекватно провођење процедура јавних набавки, као и за рационалну и намјенску потрошњу јавних средстава.

- **Вишегодишња капитална улагања**

Министарство је у финансијским извјештајима исказало и расположива новчана средства за капиталне издатке у износу од 1.119.062 КМ, а што се односи на пренос неутрошених средства из 2009. године по основу вишегодишњег капиталног улагања са намјеном за куповину зграде у Бриселу за потребе Мисије БиХ при ЕУ и Амбасаде БиХ. Дио средстава у износу од 192.410 КМ је реализован за опремање зграде, а за преостали дио у износу од 926.652 КМ (за адаптирање и опремање зграде) Министарство је поднијело захтјев за пренос у 2011. годину.

Такође, Министарство је поднијело и захтјев за пренос у 2011. годину неутрошених средстава у износу од 4.800.000 КМ, која су одобрена буџетом у 2010. години, са намјеном за куповину објеката амбасада у Београду и Загребу.

Уважавајући све специфичности организационе структуре и пословања Министарства неопходно је извршити анализе стварних потреба по структури капиталних издатака у циљу рационалног планирања.

6.3. Текући грантови

Расположива средства за текуће грантове исказана су у укупном износу од 175.609 КМ, а на темељу програма SEE-ERA.NET (2.210 КМ) и SEE-ERA.NET PLUS (123.399 КМ), те помоћи граду Краљево (50.000 КМ).

- **Програми SEE-ERA.NET и SEE-ERA.NET PLUS**

SEE-ERA.NET (South East European Era-Net) је пројект чији је циљ интеграција земаља чланица Европске уније и земаља југоисточне Европе у Европски истраживачки простор (European Research Area, EPA) повезивањем истраживачких дјелатности које се проводе у оквиру постојећих националних, билатералних и регионалних научно-истраживачких програма. Програм SEE-ERA.NET PLUS је заснован на пројекту SEE-ERA.NET, а ради се о Регионалном програму сарадње са југоисточном Европом који је покренут с циљем да изгради и прошири Европски истраживачки простор на земље западног Балкана путем координације и подржавања активности истраживања и технолошког развоја које су до сада претежно биле провођене на билатералном нивоу.

Средства за програм SEE-ERA.NET су реализована у укупном износу од 2.210 КМ, док су средства за програм SEE-ERA.NET PLUS реализована у износу од 119.306 КМ, а разлика у износу од 4.093 КМ пренесена је у 2011. годину.

- **Помоћ граду Краљево**

На основу Одлуке Савјета министара БиХ, из текуће резерве Буџета институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2010. годину, издвојена су средства у износу од 50.000 КМ за помоћ земљотресом погођеном граду Краљеву.

7. Биланс стања

Укупна актива Министарства, на дан 31.12.2010. године, исказана је у износу од 48.776.130 КМ, а односи се на: новчана средства (6.536.388 КМ), краткорочна потраживања (390.893 КМ), краткорочне пласмане (1.901.578 КМ), финансијске и обрачунске односе са другим повезаним јединицама (674.353 КМ), краткорочна разграничења (1.749.319 КМ) и стална средства (37.523.649 КМ).

Укупну пасиву Министарства, на дан 31.12.2010. године, у износу од 42.430.303 КМ чине: краткорочне текуће обавезе (1.713.448 КМ), обавезе по основу вриједносних папира (2.192 КМ), обавезе према запосленим (1.356.654 КМ),

финансијски обрачунски односи са другим повезаним јединицама (7.753 KM), краткорочна разграничења (1.855.543 KM) и извори средстава (37.494.712 KM).

- **Новчана средства**

Комисија за попис новчаних средстава, потраживања и обавеза према изворима средстава у Министарству извршила је попис и сачинила Извјештај у коме је констатовано да књиговодствено стање новчаних средстава на дан 31.12.2010. године одговара стварном стању и износи 6.083.852 KM, осим Амбасаде БиХ у Њу Делхију за коју није извршен попис.

Поређењем стања новчаних средстава утврђених пописом (6.083.852 KM) и стања у главној књизи (6.536.339 KM) је уочена разлика у износу од 452.487 KM која је, према усменом образложењу, посљедица исказаног стања на неким позицијама које су обрачунске категорије и као такве нису биле предмет пописа (остала новчана средства, прелазни рачун благајне, conto за поравнање у трезору, conto преноса средстава за ДКП). Напомињемо да ово није садржано у Упутству о попису нити је додатно образложено и објављено у забиљешкама уз финансијске извјештаје, а што је коначан циљ пописа имовине и обавеза.

Препоручујемо да Централна комисија за попис састави прецизно Упутство о попису новчаних средстава у циљу ефикасног обављања пописа и усклађивања истог са књиговодственим стањем и поузданог финансијског извјештавања.

Промет благајне: У 2010. години је остварен значајан промет готовим новцем (4.898.653 KM) у функцији исплата разних трошкова путем благајне. Одредбама Одлуке о висини благајничког максимума у Министарству је дефинисано да се готовинска новчана средства могу користити за плаћање трошкова службених путовања и ситних материјалних трошкова. Проведеном ревизијом предметних исплата примијећено је да су вршене исплате за репрезентацију (у подлози рачун и забиљешка благајника), за куповину материјала за одржавање опреме, за услуге одржавања опреме, поклоне и сл. Такође је примијећено, да је путем благајне извршена исплата регреса за двије особе, за које грешком није извршен правовремени обрачун и исплата на текући рачун, те исплата неисплаћених компензационих додатака из 2008. године у износу од 21.749 KM.

С обзиром да је на готовинске исплате разних трошкова указивано и у Извјештају о ревизији Министарства за 2009. годину као и у Писму руководству о претходној ревизији за 2010. годину, препоручујемо да се коначно успостави одговарајући систем контроле благајничког пословања, а све у циљу рационалног кориштења одобрених буџетских средстава.

- **Краткорочна разграничења**

Краткорочна разграничења исказана у оквиру активе највећим дијелом се односе на обрачунате негативне курсне разлике (1.550.249 KM), а краткорочна разграничења у оквиру пасиве односе на обрачунате позитивне курсне разлике (1.241.473 KM) и разграничене расходе за набавку роба и услуга (614.071 KM).

Курсне разлике: Трансфер средстава за финансирање ДКП мреже обавља се преко рачуна Министарства отвореног у Минхену. Будући да се буџетска средства одобравају у фиксном износу у КМ, а финансирање ДКП мреже обавља у валутама земље пријема јавља се потреба обрачуна курсних разлика. Министарство спољних послова БиХ је покушавало предметну проблематику ријешити са Министарством финансија и трезора БиХ. Сматрамо да је неопходно размотрити наведено питање, а посебно са аспекта евидентирања курсних разлика сходно важећим рачуноводственим начелима, а самим тим и с аспекта утицаја на извршење буџета.

Разграничени расходи за набавку роба и услуга: Предметни издаци у износу од 614.071 КМ највећим дијелом се односе на разграничења за набавку опреме по уговорима закљученим у децембру 2010. године.

- **Стална средства**

На основу интерних аката Министарства извршен је попис сталних средстава. С обзиром на сложеност организационе структуре Министарства (сједиште и ДКП мрежа) постоје објективне, али и субјективне потешкоће у провођењу пописа имовине, тако да и у 2010. години Централна комисија за попис понавља приједлоге из 2009. године који нису реализовани, а односе се на:

- потребу да се на основу пописних листа намјештаја сачине реверси за канцеларије и сваког запосленог задужи за намјештај у канцеларији;
- предлог да се процедуре набавки сталних средстава покрећу правовремено по усвајању буџета, а не крајем године, како би се оставило времена да се исте проведу на законит начин, а новонабављена средства заприми и плате у току године;
- потребу поштивања процедура запримања новонабављеног средства у циљу додјеле инвентурног броја и издавања реверса запосленику којем се исто додјељује на кориштење;
- предлог да се пропишу процедуре за ситуацију уношења и кориштења приватне имовине у службеним просторијама како не би дошло до грешака у књиговодственом евидентирању исте.

Комисија за усклађивање стварног са књиговодственим стањем сталних средстава у ДКП мрежи утврдила је по појединим ДКП-овима мањкове у вриједности од 5.147 КМ, вишкове у вриједности од 171.885 КМ и дала предлог за отпис средстава укупне садашње вриједности од 9.936 КМ. Централна пописна комисија сачинила је конкретне предлоге за поступање у циљу усклађивања књиговодственог и стварног стања утврђеног пописом.

Увидом у Извјештај о попису сталних средстава примјетили смо да није извршен попис (односно нису констатована књиговодствена стања) опреме у припреми и извора средстава. Средства у припреми имају исказано почетно стање у износу од 2.252.479 КМ, а у току године је евидентиран дуговни промет у износу од 76.114 КМ, а потражни у износу од 161.410 КМ, тако да је коначно стање на ово позицији износило 2.167.183 КМ. Министарство је накнадно (у вријеме завршне ревизије) направило анализу стања ове позиције и констатовало да се ради о значајним средствима која нису књиговодствено праћена на одговарајући начин, нити се о истим извјештавало у забиљешкама уз финансијске извјештаје, већ се кумулативно преносило салдо позиције у периоду 2005.-2010. година.

Поређењем књиговодственог стања повећања сталних средстава (класа 0) у 2010. години и исказаних капиталних улагања (класа 8) евидентно је неслагање. Наиме, повећање вриједности опреме исказано је у износу од 1.499.580 КМ, а капитална улагања за набавку опреме исказана су у износу од 882.965 КМ. Разлика указује на повећање вриједности опреме без директних капиталних улагања што захтјева одговарајућу анализу коју је потребно правовремено објавити у забиљешкама уз финансијске извјештаје. Обрачун амортизације за 2010. годину није извршен у складу са Одлуком о висини годишњих стопа отписа сталне имовине код буџетских корисника.

Уважавајући све објективне потешкоће за квалитетну припрему пописа имовине Министарства, а у вези са чињеницом да и даље нису испоштоване све препоруке Централне комисије за попис из 2009. године, које су у форми закључака и препорука ове Комисије поновљене и у 2010. години, препоручујемо да се исти без одлагања проведу у циљу коначног успостављања ефикасног система пописа сходно одредбама Правилника о рачуноводству буџета институција Босне и Херцеговине.

8. Јавне набавке

Провођење процедура јавних набавки је дугогодишњи проблем у Министарству и процес који има великих недостатака како у формалном, тако и у суштинском смислу. У 2010. години Министарство је такође имало значајне проблеме у провођењу поступака јавних набавки, како због отказивања поступака додјеле уговора, тако и због провођења великог броја поступка капиталних набавки у децембру мјесецу.

С обзиром да за већи дио роба и услуге нису склопљени уговори у претходним годинама Министарство је покренуло значајан број поступака јавних набавки, али већина није окончана, а један од разлога је и отказивање поступака додјеле уговора због недовољног броја примљених прихватљивих понуда. Одређени поступци (као што су бродски превоз, камионски превоз, авио карте, услуге хотелског смјештаја, услуге брзе поште, царго превоз, одржавање возила, набавка горива), чија је планска вриједност цца 1.500.000 КМ, понављали су се по два или три пута, те у 2010. години нису ни склопљени уговори за наведене робе и услуге.

Велики број капиталних набавки у Министарству је реализован у децембру мјесецу путем 43 преговарачка поступка без објаве обавјештења о набавци у укупном износу од 473.081 КМ и односе се на набавку 6 возила за потребе амбасада у Љубљани, Канбери, Анкари, Хагу, Штокхолму и Загребу у укупном износу од 300.709 КМ, а остатак у износу од 172.372 односи се на адаптације амбасада, набавке рачунара, принтера, телефона, сигурносних ормара, намјештаја итд.

Имајући у виду да велики број процедура јавних набавки није завршен, те да је значајан број капиталних набавки реализован у децембру мјесецу, доводи се у питање систем планирања и динамика провођења јавних набавки, односно наведена појава генерално указује на слабости комплетног система планирања јавних набавки.

Посебно скрећемо пажњу на проблематику провођења процедура јавних набавки за ДКП мрежу. У циљу ефикасног успостављања система јавних набавки Министарство се обраћало и Агенцији за јавне набавке БиХ са циљем тумачења примјене важећих прописа везаних за провођења процедура набавке у ДКП мрежи. Сматрамо да је неопходно додатно размотрити ову проблематику и успоставити систем у складу са добром међународном праксом.

Поступајући по препорукама ревизије Министарство је успоставило два радна мјеста везана за провођење процедура јавних набавки. Пријемом лица по уговору о раду на послове јавних набавки и именовањем комисије за провођење тендерских поступака евидентан је напредак и побољшање система јавних набавки. Међутим, указујемо на ризик везан за чињеницу да су лица распоређена на радна мјеста везана за јавне набавке ангажована по уговору о раду на одређено вријеме, те је с тога овом питању потребно посветити дужну пажњу.

Потребно је да Министарство као уговорни орган изврши детаљну анализу потреба за робама, услугама и радовима и на основу исте направи реалан план набавке са динамиком провођења процедура у циљу што ефикаснијег и рационалнијег провођења процедура и обезбјеђења транспарентности и намјенског трошења јавних средстава.

9. Приходи

Министарство остварује приходе по основу обављања конзуларних послова који обухватају заступање и обраду захтјева за издавање пасоша, издавање путних листова, издавање виза, овјеру потписа, рукописа и преписа, издавање потврда о царинским олакшицама итд.

Релевантним прописима дефинисана је висина накнада, односно административних такси, начин уплате и трансфера средстава на Јединствен рачун трезора. Приходе евидентира Министарство финансија и трезора БиХ у оквиру консолидоване Главне књиге трезора.

Према расположивим информацијама у појединим случајевима не постоје документи на основу којих би се поуздано могао утврдити укупан број задужених путних листова и стикера за визе, односно постоје само записници или службене забиљешке о примопредаји бјанко докумената између претходних и садашњих запосленика. Интерна ревизија је дала одређене препоруке за рјешавање предметног питања. Сматрамо неопходним да се ова проблематика анализира и донесу одговарајућа упутства и обезбиједи адекватно праћење реализације у циљу да се на поуздан начин може контролисати и утврдити висина остварених прихода.

10. Остало

- **Донације**

Министарство је у 2010. години располагало са донираним новчаним средствима у износу од 573.535 КМ. Ради се о редовним донацијама за покриће дијела трошкова амбасада у Абу Дабију, Анкари и Кувајту.

Министарство финансија и трезора БиХ врши унос расположивих средстава за остварене намјенске донације на основу доказа о уплаћеним средствима на Јединствен рачун трезора и уговорног акта. Евидентирање издатака финансираних из донација се врши у ИСФУ систему на аналитичким контима уз обавезну назнаку одговарајућег пројектног кода.

У главној књизи Министарства исказани су приходи по основу наведених новчаних донација. Међутим, Министарство је пропустило да у финансијским извјештајима за 2010. годину исказе увећање расположивих средстава на појединим аналитичким позицијама по основу донираних новчаних средстава. Наведено има за последицу да у финансијским извјештајима на појединим аналитичким позицијама нису исказани тачни проценти извршења.

- **Потенцијалне обавезе**

У поступку ревизије је утврђено да постоје потенцијалне обавезе по основу тужби из радно-правних односа у износу око 2.000.000 КМ, а да Министарство предметну информацију није објавило, у текстуалном дијелу, уз финансијске извјештаје. Цијенећи околности да се ове обавезе исплаћују са Јединственог рачуна трезора, а не из буџета Министарства, као и чињеницу да ове обавезе показују тренд раста, а да су подијељене овласти и одговорности између Правобранилаштва БиХ и Министарства, сматрамо да је неопходно према предметној проблематици заузети проактиван став.

Препоручујемо да се потенцијалне обавезе објаве у забиљешкама уз финансијске извјештаје с обзиром да се досуђене накнаде извршавају са Јединственог рачуна трезора те стога могу имати знатног утицаја на буџет и финансијске извјештаје.

11. Кореспонденција

Министарство је у остављеном року доставило коментаре на Нацрт извјештаја о ревизији за 2010. годину. У коментарима су наведена образложења на дате квалификације у тачци 1. и 3. мишљења и на дио налаза и препорука из извјештаја. Наведена образложења и коментаре нисмо могли прихватити јер нису дата адекватна образложења нити је приложена релевантна документација која би утицала на измјене налаза у Извјештају. Детаљно објашњење коментара који нису прихваћени дато је у одговору на достављене коментаре на Нацрт извјештаја о ревизији који је достављен руководству Министарства уз Извјештај о ревизији за 2010. годину.

**Вођа тима за
финансијску ревизију**

Мирсада Сијамић, виши
ревизор

**Руководилац Одјељења за
финансијску ревизију**

Миро Галић, виши ревизор

У ревизији учествовали:

Нада Лацо, ревизор

Драган Вукајловић, ревизор

III ПРИЛОГ

ФИНАНСИЈСКИ ИЗВЈЕШТАЈИ И ИЗЈАВА О ОДГОВОРНОСТИМА

Изјава о одговорностима руководства

Међународни стандард врховних ревизионих институција (ISSAI 1580) предвиђа да ревизор треба да добије одговарајућу изјаву од руководства институције као доказ да руководство признаје своју одговорност за непристрасно приказивање финансијских извјештаја сагласно мјеродавном оквиру финансијског извјештавања, те да је одобрило финансијске извјештаје.

Руководство **Министарства иностраних послова Босне и Херцеговине** (у даљем тексту: Министарство) дужно је да обезбједи да финансијски извјештаји за 2010. годину буду израђени у складу са Правилником о финансијском извјештавању институција БиХ (Службени гласник БиХ број 33/07) и Правилником о рачуноводству буџета институција БиХ (Протокол Министарства број 01-Ст4-16-1810/05 од 30.05.2005. године). Руководство је такође обавезно да поступа у складу са Законом о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2010. годину (Службени гласник БиХ број 103/09) и пратећим упутствима, објашњењима и смјерницама које доноси Министарство финансија и трезора БиХ, као и осталим законима у Босни и Херцеговини, тако да финансијски извјештаји дају фер и истиниту слику финансијског стања и резултате пословања Министарства.

При састављању таквих финансијских извјештаја одговорности руководства обухватају гаранције:

- да је осмишљен и да се примјењује и одржава систем интерних контрола који је релевантан за припрему и фер презентацију финансијских извјештаја;
- да финансијски извјештаји не садрже материјално значајне погрешне исказе;
- да финансијски извјештаји садрже све релевантне податке и анализе извршења буџета, као и податке о систему интерних контрола и реализацији препорука ревизије.
- да се у пословању примјењују важећи законски и други релевантни прописи;

Руководство је такође одговорно за чување имовине и ресурса од губитака, па стога и за предузимање разумних мјера да би се спријечиле и откриле проневијере и остале незаконитости.

Датум: 02.03.2011. године

Преглед расхода из буџета за 2010. годину

Табела I

Опис	Одобрени буџет	Усклађивања буџета	Укупни буџет (2+3)	Извршење буџета	Индекс 5/4
1	2	3	4	5	6
1. Текући издаци	54.368.000	0	54.368.000	52.865.796	97
Бруто плате и накнаде	26.302.000	-1.200.000	25.102.000	24.084.479	96
Накнаде трошкова запослених	12.867.000	-864.000	12.003.000	11.536.003	96
Путни трошкови	1.819.000	450.000	2.269.000	2.240.518	99
Издаци телефонских и пошт.услуга	1.350.000	200.000	1.550.000	1.549.876	100
Издаци за енергију и ком. услуге	1.088.000	440.000	1.528.000	1.518.347	99
Набавка материјала	433.000	140.000	573.000	553.209	97
Издаци за усл. превоза и горива	597.000	150.000	747.000	730.521	98
Унајмљивање имовине и опреме	5.198.000	-98.000	5.100.000	5.099.999	100
Издаци за текуће одржавање	494.000	150.000	644.000	643.502	100
Издаци за осигурање	486.000	100.000	586.000	551.082	94
Уговорене услуге и друге услуге	3.734.000	532.000	4.266.000	4.358.259	102
2. Капитални издаци	6000000	1119062	7.119.062	945.779	13
Набавка земљишта			0		#ДИВ/0!
Набавка грађевина	4.800.000		4.800.000		0
Набавка опреме	550.000	1319062	1.869.062	882.965	47
Набавка осталих сталних средс.			0		#ДИВ/0!
Реконструкција и инвес.одрж.	650.000	-200000	450.000	62.814	14
3. Текући грантови	0	175609	0	50000	#ДИВ/0!
ПОМОЋ КРАЉЕВУ		50000		50.000	#ДИВ/0!
ПРОГРАМИ ПОСЕБНИХ НАМЈЕНА		125609			#ДИВ/0!
И. Укупно (1+2+3)	60.368.000	1.294.671	61.487.062	53.861.575	88
ИИ. Просјечан број запослених	520			528	#ДИВ/0!
4. Новчане донације			573.535	0	0
			573.535		0
					#ДИВ/0!

Руководство Министарства је ове извјештаје одобрило 04.03. 2011. године.

Министар:

Биланс стања на дан 31.12.2010. године

Табела II

Опис	31.12.2009	31.12.2010.	Индекс 3/2
1	2	3	4
1.Готовина, крат.потраживања, разграничења и залихе	10.119.451	11.249.574	111
Новчана средства	6.478.746	6.533.431	101
Краткорочна потраживања	433.619	390.893	90
Краткорочни пласмани	1.785.363	1.901.578	107
Интерни финансијски односи	101.764	674.353	663
Залихе			#ДИВ/0!
Краткорочна разграничења	1.319.959	1.749.319	133
2. Стална средства	37.818.778	37.523.650	99
Стална средства	47.012.398	47.681.505	101
Исправка вриједности	9.218.772	10.186.792	111
Неотписана вриједност сталних средстава	37.793.626	37.494.713	99
Дугорочни пласмани	25.152	28.937	115
Дугорочна разграничења			#ДИВ/0!
УКУПНО АКТИВА (1+2)	47.938.229	48.773.224	102

3. Краткорочне обавезе и разграничења	4.951.270	4.935.590	100
Краткорочне текуће обавезе	2.027.249	1.715.640	85
Краткорочни кредити и зајмови			#ДИВ/0!
Обавезе према запосленима	2.105.683	1.356.654	64
Интерни финансијски односи	6.236	7.753	124
Краткорочна разграничења	812.102	1.855.543	228
4. Дугорочне обавезе и разграничења	0	0	#ДИВ/0!
Дугорочни кредити и зајмови			#ДИВ/0!
Остале дугорочне обавезе			#ДИВ/0!
Дугорочна разграничења			#ДИВ/0!
5. Извори средстава	37.793.628	37.494.712	99
Извори средстава	37.793.628	37.494.712	99
Остали извори средстава			#ДИВ/0!
Нераспоређени вишак прихода/расхода			#ДИВ/0!

УКУПНО ПАСИВА (3+4+5)	42.744.898	42.430.302	99
------------------------------	-------------------	-------------------	-----------

Напомена: Правилником о финансијском извјештавању институција Босне и Херцеговине, чл.8. став 4., напоменуто је да биланс стања буџетских корисника **неће бити уравнотежен** (актива једнака пасиви) због програмски успостављеног система Главне књиге, док ће биланс стања који ради Министарство финансија и трезора на нивоу буџета институција Босне и Херцеговине за текућу годину бити уравнотежен.

Руководство министарства је ове извјештаје одобрило 04.03. 2011. године

Министар: