



BOSNA I HERCEGOVINA

IZVJEŠTAJ O OBAVLJENOJ FINANSIJSKOJ REVIZIJI

*MINISTARSTVA PRAVDE
BOSNE I HERCEGOVINE
ZA 2018. GODINU*



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

www.revizija.gov.ba

IZVJEŠTAJ

O OBAVLJENOJ FINANSIJSKOJ REVIZIJI

**MINISTARSTVA PRAVDE
BOSNE I HERCEGOVINE
ZA 2018. GODINU**

Broj: 04-16-1-842/19

Sarajevo, juli 2019. godine

Sadržaj

I	MIŠLJENJE NEZAVISNOG REVIZORA.....	5
	MIŠLJENJE O FINANSIJSKIM IZVJEŠTAJIMA	5
	MIŠLJENJE O USKLAĐENOSTI	7
II	IZVJEŠTAJ O REVIZIJI	9
1.	KRITERIJI	9
2.	REALIZACIJA RANIJIH PREPORUKA	9
3.	SISTEM INTERNIH KONTROLA	11
3.1	Funkcionisanje sistema internih kontrola	11
3.2	Interna revizija	13
4.	BUDŽET	14
4.1	Program rada i izvještaj o radu	14
4.1.1	Ocjenjivanje državnih službenika	14
4.1.2	Upravni inspektorat	16
4.1.3	Tumačenje propisa i davanje mišljenja	17
5.	FINANSIJSKI IZVJEŠTAJI	17
5.1	Pregled rashoda i izdataka iz budžeta	17
5.1.1	<i>Bruto plaće</i>	18
5.1.2	<i>Troškovi zakupa</i>	18
5.1.3	<i>Tekući grantovi</i>	19
5.1.4	<i>Višegodišnja kapitalna ulaganja</i>	19
5.2	Pregled prihoda i primitaka	20
5.3	Bilans stanja	21
5.4	Pregled dinamike zapošljavanja	21
6.	JAVNE NABAVKE	23
6.1	Nabavka službenog putničkog vozila	24
6.2	Nabavka usluga informatičke podrške	24
7.	OSTALO	25
7.1	Projekat „Državni zavod“	25
7.2	Žalbeno vijeće	26
8.	KOMENTARI	27
	PRILOZI	27

I MIŠLJENJE NEZAVISNOG REVIZORA

Mišljenje nezavisnog revizora se daje na osnovu provedene finansijske revizije koja obuhvata reviziju finansijskih izvještaja i, u vezi s istom, reviziju usklađenosti aktivnosti, finansijskih transakcija i informacija s relevantnim zakonima i drugim propisima.

MIŠLJENJE O FINANSIJSKIM IZVJEŠTAJIMA

Mišljenje

Izvršili smo reviziju finansijskih izvještaja **Ministarstva pravde Bosne i Hercegovine** (u daljem tekstu: Ministarstvo) koji obuhvataju: bilans stanja na 31.12.2018. godine, pregled prihoda, primitaka i finansiranja po ekonomskim kategorijama, pregled rashoda i izdataka iz budžeta, po ekonomskim kategorijama, posebne podatke o plaćama i broju zaposlenih, pregled dinamike zapošljavanja, pregled stalnih sredstava u obliku stvari i prava, pregled kapitalnih ulaganja, pregled doznaka iz tekuće rezerve budžeta, za godinu koja završava na taj dan i analizu izvršenja budžeta – tekstualni dio, uključujući i rezime značajnih računovodstvenih politika.

Prema našem mišljenju, finansijski izvještaji Ministarstva prikazuju istinito i fer, u svim materijalnim aspektima, finansijsko stanje imovine, obaveza i izvora sredstava na 31.12.2018. godine i izvršenje budžeta za godinu koja se završava na navedeni datum, u skladu s prihvaćenim okvirom finansijskog izvještavanja.

Osnova za mišljenje

Reviziju smo obavili u skladu sa Zakonom o reviziji institucija Bosne i Hercegovine i Međunarodnim standardima vrhovnih revizionih institucija (ISSAI). Naše odgovornosti prema tim standardima su detaljnije opisane u paragrafu *Odgovornosti revizora za reviziju finansijskih izvještaja*.

Nezavisni smo od Ministarstva u skladu s etičkim zahtjevima koji su relevantni za našu reviziju i ispunili smo ostale etičke odgovornosti u skladu s tim zahtjevima.

Vjerujemo da su revizionih dokazi koje smo pribavili dovoljni i odgovarajući da osiguraju osnovu za naše mišljenje.

Odgovornosti rukovodstva za finansijske izvještaje

Rukovodstvo Ministarstva je odgovorno za izradu i fer prezentaciju finansijskih izvještaja u skladu s prihvaćenim okvirom finansijskog izvještavanja na nivou institucija Bosne i Hercegovine, tj. Zakonom o finansiranju institucija BiH, Pravilnikom o finansijskom izvještavanju institucija BiH i Pravilnikom o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija BiH. Ova odgovornost podrazumijeva i kreiranje, primjenu i održavanje internih kontrola koje su relevantne za pripremu i prezentaciju finansijskih izvještaja koji ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze uslijed prijevare ili greške, odgovarajuća objelodanjivanja relevantnih informacija u napomenama uz finansijske izvještaje, kao i odabir i primjenu odgovarajućih računovodstvenih politika i računovodstvenih procjena, koje su razumne u datim okolnostima.

Odgovornosti revizora za reviziju finansijskih izvještaja

Naši ciljevi su steći razumno uvjerenje o tome da li su finansijski izvještaji kao cjelina sačinjeni bez značajnog pogrešnog prikazivanja uslijed prijevare ili greške i izdati izvještaj nezavisnog revizora koji uključuje naše mišljenje. Razumno uvjerenje je visok nivo uvjerenja, ali nije garancija da će revizija obavljena u skladu s Međunarodnim standardima vrhovnih revizionih institucija uvijek otkriti značajno pogrešno prikazivanje kada ono postoji.

Pogrešni prikazi mogu nastati uslijed prijevare ili greške i smatraju se značajnim ako se razumno može očekivati da, pojedinačno ili zbirno, utiču na ekonomske odluke korisnika donijete na osnovu tih finansijskih izvještaja.

Kao sastavni dio revizije u skladu s Međunarodnim standardima vrhovnih revizionih institucija, stvaramo profesionalne procjene i održavamo profesionalni skepticizam tokom revizije. Mi također:

- Prepoznamo i procjenjujemo rizike značajnog pogrešnog prikazivanja finansijskih izvještaja, zbog prijevare ili greške, oblikujemo i obavljamo revizione postupke kao reakciju na te rizike i pribavljamo revizione dokaze koji su dovoljni i primjereni da osiguraju osnovu za naše mišljenje. Rizik neotkrivanja značajnog pogrešnog prikazivanja nastalog uslijed prijevare je veći od rizika nastalog uslijed greške, jer prijevara može uključiti tajne sporazume, krivotvorenje, namjerno izostavljanje, pogrešno prikazivanje ili zaobilaženje internih kontrola.
- Stičemo razumijevanje internih kontrola relevantnih za reviziju kako bismo oblikovali revizione postupke koji su primjereni u datim okolnostima, ali ne i za svrhu izražavanja mišljenja o uspješnosti internih kontrola.
- Ocjenjujemo primjerenost korištenih računovodstvenih politika i razumnost računovodstvenih procjena i povezanih objava koje je stvorilo rukovodstvo.
- Ocjenjujemo cjelokupnu prezentaciju, strukturu i sadržaj finansijskih izvještaja, uključujući i objave, kao i da li finansijski izvještaji odražavaju transakcije i događaje na kojima su zasnovani na način kojim se postiže fer prezentacija.

S rukovodstvom komuniciramo u vezi sa, između ostalih pitanja, planiranim djelokrugom i vremenskim rasporedom revizije i važnim nalazima revizije, uključujući i one koji se odnose na značajne nedostatke u internim kontrolama, koji su otkriveni tokom naše revizije.

MIŠLJENJE O USKLAĐENOSTI

Mišljenje

U vezi s revizijom finansijskih izvještaja Ministarstva za 2018. godinu, izvršili smo i reviziju usklađenosti aktivnosti, finansijskih transakcija i informacija s relevantnim zakonima i drugim propisima.

Prema našem mišljenju, aktivnosti, finansijske transakcije i informacije Ministarstva za 2018. godinu u skladu su, u svim materijalnim aspektima, sa zakonima i drugim propisima koji su definisani kao kriteriji za datu reviziju.

Osnova za mišljenje

Reviziju usklađenosti smo izvršili u skladu sa Zakonom o reviziju institucija Bosne i Hercegovine i ISSAI 4000 - Standard za reviziju usklađenosti. Naše odgovornosti prema tim standardima su detaljnije opisane u paragrafu *Odgovornosti revizora za reviziju usklađenosti*.

Nezavisni smo od Ministarstva u skladu s etičkim zahtjevima koji su relevantni za našu reviziju i ispunili smo ostale etičke odgovornosti u skladu s tim zahtjevima.

Vjerujemo da su revizioni dokazi koje smo pribavili dovoljni i odgovarajući da osiguraju osnovu za naše mišljenje.

Skretanje pažnje

Ne izražavajući rezervu na mišljenje o usklađenosti, skrećemo pažnju na:

- uočeno odstupanje od odredbi Zakona o državnoj službi u institucijama BiH koje se odnose na ocjenjivanje državnih službenika (*tačka 4.1.1 Izvještaja*);
- nedosljednu primjenu Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine prilikom korištenja rezervne liste (*tačka 5.4 Izvještaja*);
- realizaciju troškova zakupa (*tačka 5.1.2 Izvještaja*);
- neefikasnost u realizaciji višegodišnjeg kapitalnog projekta (*tačka 5.1.4 Izvještaja*);
- nedostatke i slabosti u provođenju postupaka javnih nabavki (*tačka 6. Izvještaja*);
- neefikasnost u procesu uspostavljanja Državnog zavoda (*tačka 7.1 Izvještaja*);
- izostanak aktivnosti na uspostavljanju Žalbenog vijeća (*tačka 7.2 Izvještaja*).

Odgovornosti rukovodstva za usklađenost

Pored odgovornosti za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvještaja, rukovodstvo Ministarstva je također odgovorno da osigura da su aktivnosti, finansijske transakcije i informacije u skladu s propisima kojima su regulisane i potvrđuje da je tokom fiskalne godine osiguralo namjensko, svrsishodno i zakonito korištenje raspoloživih sredstava za ostvarivanje utvrđenih ciljeva, te ekonomično, efikasno i efektivno funkcionisanje sistema finansijskog upravljanja i kontrole.

Odgovornosti revizora za reviziju usklađenosti

Pored odgovornosti da izrazimo mišljenje o finansijskim izvještajima, naša odgovornost podrazumijeva i izražavanje mišljenja o tome da li su aktivnosti, finansijske transakcije i informacije, u svim materijalnim aspektima, u skladu sa zakonima i drugim propisima kojima su regulisane. Odgovornost revizora uključuje obavljanje procedura, kako bi pribavili revizione dokaze o tome da li se sredstva koriste za odgovarajuće namjene i da li je poslovanje Ministarstva, prema definisanim kriterijima, usklađeno s relevantnim zakonima i drugim propisima. Procedure podrazumijevaju procjenu rizika od značajnih neusklađenosti sa zakonima i propisima koji regulišu poslovanje subjekta revizije. Također, naša odgovornost podrazumijeva i ocjenu finansijskog upravljanja, funkcije interne revizije i sistema internih kontrola.

Sarajevo, 26.7.2019. godine

GENERALNI REVIZOR

Dragan Vrankić, v.r.

ZAMJENIK GENERALNOG REVIZORA

Jasmin Pilica, v.r.

ZAMJENIK GENERALNOG REVIZORA

Ranko Krsman, v.r.

II IZVJEŠTAJ O REVIZIJI

1. KRITERIJI

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine izvršio je reviziju finansijskih izvještaja i, u vezi s istom, reviziju usklađenosti. Revizija finansijskih izvještaja i revizija usklađenosti podrazumijeva proces objektivnog prikupljanja i procjenjivanja dokaza, kako bi se utvrdilo da li su predmeti revizije, tj. finansijski izvještaji, kao i aktivnosti, finansijske transakcije i informacije, usklađeni s odgovarajućim kriterijima koji su sadržani u zakonima i drugim propisima. Kriteriji predstavljaju uporedne parametre koji se koriste kako bi se dala ocjena predmeta revizije.

Za ocjenu usklađenosti sa zakonima i drugim propisima korišteni su sljedeći kriteriji:

- Zakon o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2018. godinu
- Zakon o plaćama i naknadama u institucijama BiH i podzakonski akti
- Zakon o porezu na dohodak i Zakon o doprinosima (FBiH i RS)
- Zakon o javnim nabavkama i podzakonski akti
- Zakon o državnoj službi u institucijama BiH i podzakonski akti
- Zakon o radu u institucijama BiH i podzakonski akti
- Zakon o upravi i podzakonski akti
- Zakon o finansiranju institucija BiH
- Zakon o internoj reviziji.

2. REALIZACIJA RANIJIH PREPORUKA

Ured za reviziju institucija BiH izvršio je finansijsku reviziju Ministarstva za 2017. godinu, sačinio Izvještaj o finansijskoj reviziji i dao pozitivno mišljenje na finansijske izvještaje i pozitivno mišljenje na usklađenost sa skretanjem pažnje na slabosti vezane za proces uspostavljanja sveobuhvatnog sistema finansijskog upravljanja i kontrole, višegodišnju kontinuiranu isplatu naknade za produženi rad i nedosljednu primjenu Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine. U Izvještaju su date preporuke u cilju otklanjanja uočenih nepravilnosti. Ministarstvo je postupilo u skladu s članom 16. tačka 3. Zakona o reviziji institucija BiH i obavijestilo nas o preduzetim aktivnostima na realizaciji datih preporuka u cilju prevazilaženja nepravilnosti identifikovanih u izvještaju o obavljenoj reviziji za 2017. godinu.

Ministarstvo je sačinilo akcioni plan za realizaciju preporuka.

Uvidom u preduzete aktivnosti, dajemo osvrt na realizaciju preporuka:

Ocjena realizacije preporuka	Realizovana	Realizacija u toku	Nerealizovana
Sistem kontrole prilikom odobravanja, pravdanja i evidentiranja troškova službenih putovanja ni u 2018. godini nije unaprijeđen.			
Poslove upražnjenih rukovodećih radnih mjesta i dalje obavljaju pojedini zaposleni u Ministarstvu, koji rade duže od radnog vremena i za svoj rad ostvaruju naknadu za produženi rad.			

Ministarstvo je krajem godine u cijelosti dokumentovalo proces finansijskog upravljanja i kontrole, sačinjena je mapa poslovnih procesa, uvršteni su i procijenjeni rizici i sačinjen je registar rizika.			
Jedinica interne revizije pri Ministarstvu je imala proaktivan stav po pitanju uspostavljanja funkcije interne revizije u institucijama iz svoje oblasti, ali s obzirom na to da nije jedini učesnik u tom procesu, preduzete aktivnosti nisu rezultovale uspostavljanjem interne jedinice u svim pravosudnim institucijama.			
Ministarstvo nije (izuzimajući određena mišljenja koja su inicirana od Agencije za državnu službu BiH) preduzimalo aktivnosti na rješavanju uočenih nedostataka i dilema u postupanju institucija BiH shodno Zakonu o državnoj službi u institucijama BiH i Zakonu o radu u institucijama BiH. Ministarstvo putem Upravnog inspektorata uglavnom ne provodi mjere definisane kroz prekršajne odredbe pomenutih zakona.			
Ministarstvo je i u 2018. godini kontinuirano, određenim osobama, odobravalo naknadu za prekovremeni rad dok preraspodjela radnih sati nije vršena.			
Ministarstvo je u 2018. godini usaglasilo podatke navedene u nalogu za vozila s odredbama Odluke o načinu i postupku ostvarivanja prava zaposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine na troškove smještaja, naknadu za odvojeni život i naknadu za privremeno raspoređivanje.			
Ministarstvo je putem Ministarstva finansija i trezora BiH preduzimalo potrebne radnje u vezi s planiranjem sredstava za troškove smještaja zatvorenika na poziciji tekućih grantova, ali nisu dobili pozitivan odgovor. Međutim, osigurali su da nadležni sektor vrši suštinsku kontrolu faktura ispostavljenih od strane entitetskih pritvorskih jedinica.			
Realizacija projekta Rekonstrukcija objekta i nadogradnja sprata za smještaj Tužilaštva Bosne i Hercegovine ni u 2018. godini nije bila u punoj mjeri efikasna, tokom godine su provedene aktivnosti na pribavljanju potrebnih saglasnosti i izradi projekata, građevinski radovi nisu započeti.			
Ministarstvo je unaprijedilo sistem kontrole i osiguralo da se blagovremeno i hronološki vrši evidentiranje svih knjigovodstvenih promjena u poslovnim knjigama Ministarstva.			
Ministarstvo je preduzimalo određene aktivnosti u cilju uspostavljanja efikasnog sistema javnih nabavki, ali iste nisu u punoj mjeri unaprijedile ovaj proces. Podaci o			

provedenim postupcima se prezentuju u skladu sa zakonskom regulativom.			
Ministarstvo je prijedloge odluka koje su vezane za proces stavljanja u funkciju Državnog zavoda krajem godine uputilo Vijeću ministara BiH. Do momenta obavljanja završe revizije iste nisu usvojene.			

3. SISTEM INTERNIH KONTROLA

Ministarstvo je odgovorno za kreiranje, primjenu i održavanje internih kontrola koje su relevantne za pripremu i prezentaciju finansijskih izvještaja i usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima.

Unutrašnja organizacija i način rada Ministarstva utvrđeni su Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji, koji je usvojen u decembru 2013. godine, a koji je mijenjan i dopunjavao u 2015. godini i u aprilu 2018. godine. Izmjenom i dopunom Pravilnika o sistematizaciji iz 2018. godine, Ministarstvo je u skladu sa Zakonom o pružanju besplatne pravne pomoći¹ prvenstveno definisalo unutrašnju organizaciju Ureda za pružanje besplatne pravne pomoći.

Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji Ministarstva, uređen je način rada i rukovođenja Ministarstvom, te opis radnih mjesta državnih službenika i zaposlenika. Istim su sistematizovana radna mjesta za 266 izvršilaca, a na 31.12.2018. godine u Ministarstvu su bila 234 zaposlena. Uvidom u popunjenost rukovodećih pozicija u Ministarstvu može se konstatovati da ni u 2018. godini nije popunjena pozicija rukovodećeg državnog službenika, pomoćnika ministra za krivičnu pomoć i edukaciju u krivičnim stvarima pred Sudom BiH. Također, nisu u potpunosti okončane aktivnosti reorganizacije radnih mjesta Ministarstva, koja je proistekla usvajanjem Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika iz aprila 2018. godine. Za tri zaposlena nije izvršeno usklađivanje postojećih radnih mjesta s navedenom izmjenom.

Sistem finansijskog upravljanja i kontrole je krajem godine uspostavljen u skladu sa Zakonom o finansiranju institucija BiH², Priručnikom za finansijsko upravljanje i kontrolu i Smjernicama za provođenje procesa upravljanja rizicima u institucijama BiH. Ministarstvo je sačinilo popis i mapiranje poslovnih procesa, utvrdilo i procijenilo rizike i izradilo registar rizika. Implementacija uspostavljenog sistema će se moći sagledati u 2019. godini. Ministarstvo je popunilo obrazac Godišnjeg izvještaja o finansijskom upravljanju i kontroli za 2018. godinu, ali ga je s manjim zakašnjenjem dostavilo Centralnoj harmonizacijskoj jedinici Ministarstva finansija i trezora.

3.1 Funkcionisanje sistema internih kontrola

Postupcima revizije uočili smo slabosti u funkcionisanju internih kontrola koje se odnose na: ocjenjivanje državnih službenika, sistem koji reguliše prava i obaveze zaposlenih prilikom službenog putovanja, korištenje službenih vozila te postupanje po zaključku Vijeća ministara BiH za preseljenje u prostorije institucija BiH.

¹ Zakon o pružanju besplatne pravne pomoći, Službeni glasnik BiH, broj 83/16

² Službeni glasnik BiH, broj 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13

Ministarstvo je još 2016. godine, od kada je u primjeni sistem upravljanja dokumentima (engl. Document management system - DMS), internim aktom definisalo i propisalo način postupanja s predmetima i aktima u okviru uspostavljenog sistema, ali nije izvršilo usklađivanje internih akata koji definišu način postupanja, odobravanja i pravdanja naloga za službena putovanja s novonastalom situacijom. Također, Ministarstvo nije postupilo u skladu s Instrukcijom Ministarstva finansija i trezora BiH o primjeni pravila za obračun i isplatu troškova službenih putovanja u institucijama BiH³ putem modela za blagajničko poslovanje, kojim je naloženo institucijama da prilagode interne akte novom načinu blagajničkog poslovanja, iako je u Ministarstvu elektronsko blagajničko poslovanje na snazi od 01. novembra 2018. godine. Ministarstvo je 17.12.2018. godine donijelo Odluku o procedurama elektronskog blagajničkog poslovanja, ali akti koji regulišu službena putovanja u Ministarstvu nisu mijenjani. Tačnije, postojeći interni akti nisu usklađeni s trenutnim okolnostima u kojim institucija posluje. Procesom revizije je uočeno da se u pojedinim slučajevima značajno kasni u podnošenju obračuna putnih troškova, a samim tim i u pravdanju isplaćene akontacije. Prilikom priznavanja troškova putovanja za zaposlenike koji su upućeni na isti službeni put i pod istim okolnostima ne postupa se jednoobrazno. Tako, naprimjer, u pozivnom pismu je navedeno da je osigurana besplatna ishrana (organizator snosi troškove ishrane), međutim, jednom zaposlenom je izvršeno umanjeње pripadajuće dnevnice za 70%, dok drugom nije. Nadalje, i u 2018. godini uočeno je da se nalog za službeno putovanje, kao i odluka o službenom putovanju izdaju retroaktivno, odnosno po obavljenom službenom putovanju. Cijeneći okolnosti u kojima Ministarstvo posluje i hitnost pri realizaciji pojedinih službenih putovanja, ipak smo mišljenja da se u svim slučajevima u kojima je vršeno retroaktivno odobravanje službenog putovanja hitnost nije mogla uzeti kao razlog.

PREPORUKA 1

Potrebno je izvršiti usklađivanje internog akta s nastalim okolnostima, te regulisati način i postupak ostvarivanja prava i obaveza zaposlenih u Ministarstvu prilikom službenog putovanja, kao i osigurati da se postupa u skladu s Odlukom o načinu i postupku ostvarivanja prava zaposlenih u institucijama BiH na naknadu za službeno putovanje.

U skladu s preporukom iz Izvještaja o finansijskoj reviziji za 2017. godinu, u kojoj je skrenuta pažnja na to da je Ministarstvo dužno osigurati da se, prilikom popunjavanja putnih naloga za vozila i priznavanja troškova upotrebe vozila, poštuju odredbe definisane internim aktom, kao i odredbe definisane aktima Vijeća ministara BiH, ministar je korisnicima službenih vozila po drugi put pismeno dostavio upozorenje, a sve u cilju otklanjanja uočenih nepravilnosti. Međutim, revizorskim postupcima ustanovili smo kako se i dalje pri popunjavanju pojedinih putnih naloga ne poštuju definisane odredbe, ne popunjavaju sve predviđene kolone putnog naloga za vozilo (vrijeme korištenja vozila, stanje na kilometar satu prilikom točenja goriva i dr.). Nalozi koji su djelimično popunjeni ne osiguravaju u potpunosti kontrolu nad namjenskom upotrebom službenog vozila. Pored toga, uvidom u putne naloge za upotrebu službenih vozila uočena je neusaglašenost s Odlukom o načinu i postupku ostvarivanja prava zaposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine na naknadu za službeno putovanje. Navedenom Odlukom je definisano da se službeno putovanje vrši na osnovu naloga za službeni put te da se pod službenim putovanjem podrazumijeva putovanje na koje se zaposleni upućuje radi izvršenja službenog zadatka izvan mjesta rada, pod uslovom da je mjesto na koje se zaposleni upućuje udaljeno od mjesta rada više od 50 km. Uvidom u naloge za vozila uočeno je da su evidentirana

³ Akt Ministarstva finansija i trezora BiH, broj: 02-2-9194-1/18 od 2.10.2018. godine

putovanja u mjesta koja su udaljena više od 50 km od mjesta rada, ali u svim slučajevima za ta putovanja nije izdat nalog za službeni put.

Prema prezentovanim podacima, Ministarstvo je s 31.12.2018. godine raspolagalo s devet službenih vozila, s tim da je jedno vozilo, koje je bilo na privremenom korištenju u Jedinici za implementaciju Projekta izgradnje Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera vraćeno 31.12.2018. godine. Budući da je aktima Vijeća ministara BiH Ministarstvu definisano pravo da raspoláže s ukupno osam službenih vozila, Ministarstvo je dužno preduzeti aktivnosti na usklađivanju broja vozila s važećom regulativom.

3.2 Interna revizija

U skladu sa Zakonom o internoj reviziji institucija BiH⁴ i Odlukom o kriterijima za uspostavljanje jedinica interne revizije u institucijama BiH⁵, Jedinica interne revizije Ministarstva nadležna je za vršenje funkcije interne revizije u sljedećim institucijama: Ministarstvu, Pravobranilaštvu, Jedinici za implementaciju Projekta izgradnje Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera, Visokom sudskom i tužilačkom vijeću, Sudu BiH, Tužilaštvu BiH i Ustavnom sudu BiH.

Jedinica interne revizije je u 2017. godini svim institucijama prosljedila povelju i sporazum o obavljanju funkcije interne revizije radi upoznavanja sa sadržajem dokumenata i dobijanja saglasnosti za potpisivanje istih. Međutim, Sud BiH i Tužilaštvo BiH odbili su da daju saglasnost za pristupanje potpisivanju povelje i sporazuma, kao i Ustavni sud BiH koji je donio konačnu i obavezujuću Odluku o neprihvatanju zahtjeva Ministarstva pravde BiH za potpisivanje Povelje interne revizije i Sporazuma o vršenju interne revizije u Ustavnom sudu BiH⁶.

Prema Godišnjem planu rada Jedinice interne revizije u Ministarstvu planirana je revizija na temu „Upravljanje ljudskim resursima“ te dvije naknadne revizije na temu „Proces službenih putovanja u Ministarstvu“ i „Proces upotrebe službenih automobila u Ministarstvu“, koje su i obavljene u skladu s planom.

Planirane revizije su obavljene u skladu s planom i može se zaključiti da je u izvještajima o naknadnim revizijama konstatovano da od ukupno 11 datih preporuka, niti jedna nije realizovana.

Također, u maju je sačinjen izvještaj o obavljenoj reviziji na temu „Proces upravljanja ljudskim resursima Ministarstva“ u kome je interna revizija konstatovala da su interne kontrole djelimično uspostavljene i da postoji dosta prostora za njihovo unapređenje. Rukovodstvo se oglušilo na zahtjev i potrebu održavanja završnih sastanaka po obavljenoj internoj reviziji i time ignorisalo rad internih revizora. Akcioni plan realizacije preporuka rukovodstvo nije sačinilo u roku od 30 dana, tačnije do momenta obavljanja završne revizije, iako je u skladu s propisima bilo dužno.

PREPORUKA 2

Rukovodstvo institucije je dužno da postupa u skladu sa zakonskim odredbama koje su definisane Zakonom o internoj reviziji, a sve u cilju osiguranja adekvatnog i efikasnog sistema internih kontrola.

⁴ Službeni glasnik BiH, broj 27/08 i 32/12

⁵ Službeni glasnik BiH, broj 49/12

⁶ Odluka Ustavnog suda, broj: SU-02-411/18 od 22.3.2018. godine

4. BUDŽET

Zakonom o budžetu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za 2018. godinu⁷, Ministarstvu su odobrena sredstva u ukupnom iznosu od 21.447.000 KM, s tim da je za 25.000 KM planirano da izvor finansiranja bude prihod od prodaje stalnih sredstava. U budžet Ministarstva uključeni su i rashodi za Državni zavod za izvršenje krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera (u daljem tekstu: Državni zavod) u iznosu od 8.002.000 KM, koja su namjenski odobrena za funkcionisanje Državnog zavoda i ista se prate kao program posebne namjene, tako da je Ministarstvo realizaciju odobrenog budžeta pratilo putem otvorenih projektnih kodova za opću potrošnju i za Državni zavod.

Ministarstvo je, uz saglasnost Ministarstva finansija i trezora BiH, vršilo preraspodjelu dijela budžetskih sredstava i usklađivanje rashoda unutar odobrenog budžeta. Odlukom Vijeća ministara BiH⁸ odobrena je preraspodjela 120.000 KM budžetskih sredstava Ministarstva – s Programa posebne namjene „Državni zavod“ u korist Jedinice za implementaciju projekta izgradnje zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH. Preraspodjela troškova je odobrena s ciljem osiguranja sredstava za poslovanja Jedinice u periodu juli – decembar 2018. godine.

Prestrukturisanje sredstava vršeno je dva puta, u ukupnom iznosu od 1.465.000 KM. Vrijednosno značajnije povećanje sredstava evidentirano je na poziciji tekućih transfera 1.300.000 KM. Potreba za dodatnim sredstvima posljedica je neuspostavljanja Državnog zavoda, jer se prilikom odobravanja sredstava na ovoj budžetskoj poziciji kao činjenica uzela u obzir pretpostavaka da će Državni zavod, u skladu s planom, polovinom godine početi s radom. S obzirom na to da Državni zavod nije uspostavljen izvršena je preraspodjela sredstava, umanjena su sredstva odobrena na Programu posebne namjene - Državni zavod. Preraspodijeljena sredstva su utrošena za plaćanje troškova smještaja zatvorenika Suda BiH, koji kazne izvršavaju u entitetskim pritvorskim jedinicama.

Ukupno izvršenje budžeta za 2018. godinu iznosilo je 14.010.019 KM.

4.1 Program rada i izvještaj o radu

Ministarstvo je blagovremeno sačinilo Program rada za 2018. godinu, kao i dokument za izradu Programa rada Vijeća ministara BiH za 2018. godinu. Također, Izvještaj o radu je sačinjen i u propisanoj formi dostavljen Vijeću ministara BiH.

Program rada institucije BiH sačinjavaju na način da odobrena sredstva u budžetu povezuju s programima, ciljevima i aktivnostima koje se namjeravaju provoditi tokom godine. Ministarstvo kao institucija ima posebno važnu ulogu u pravnom sistemu na nivou institucija BiH.

4.1.1 Ocjenjivanje državnih službenika

Ministarstvo je najvažnija institucija među institucijama BiH u pogledu realizacije procesa ocjenjivanja državnih službenika. Taj zaključak proizlazi iz činjenice da je Ministarstvo obavezno provoditi ocjenjivanje u samom Ministarstvu, a istovremeno je i nadležno za provođenje nadzora nad datim procesom u svim institucijama BiH.

⁷ Službeni glasnik BiH, broj 08/18

⁸ Službeni glasnik BiH, broj 69/18

Konstatovali smo kroz revizioni proces da Ministarstvo nije osiguralo da se u skladu sa Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH i Pravilnikom o načinu ocjenjivanja rada državnih službenika u institucijama BiH⁹ u cijelosti izvrši ocjenjivanje državnih službenika. Procesom revizije nam je prezentovano da se djelimično, po pojedinim organizacionim jedinicama, ocjenjivanje državnih službenika i provodilo, ali s obzirom na to da isto nije provedeno po svim organizacionim dijelovima i na kraju finalizirano na nivou institucije, zaključujemo da ocjenjivanje državnih službenika nije izvršeno kako je to propisano Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH i podzakonskim aktima. U skladu s navedenim, Ministarstvo nije pripremio i dostavilo Agenciji za državnu službu institucija BiH zbirni izvještaj o izvršenom ocjenjivanju, što je obaveza iz člana 32. stav 1. Pravilnika o načinu ocjenjivanja rada državnih službenika u institucijama BiH. Kako je Ministarstvo, u skladu sa svojim nadležnostima, jedna od ključnih institucija izvršne vlasti odgovorno za uspostavu i održavanje vladavine prava u institucijama BiH (jedan od dokaza za to je i nadležnost Ministarstva da vrši nadzor nad primjenom Zakona o državnoj službi u institucijama BiH i Zakona o radu u institucijama BiH putem Upravnog inspektorata), smatramo nedopustivim da se postupak ocjenjivanja državnih službenika u Ministarstvu već godinama ne provodi. Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH propisano je da državni službenik koji uzastopno dva puta dobije ocjenu rada ne zadovoljava, gubi status državnog službenika. Prema navedenom, izostanak ocjenjivanja državnih službenika, između ostalog, ima za posljedicu da osobe koje eventualno ispunjavaju uslove za dobijanje negativne ocjene (ne zadovoljava) zbog svog odnosa prema radnim zadacima koji su im delegirani bivaju „pošteđene“ i mogu i dalje nastaviti s neodgovornim pristupom prema poslu, bez sankcije u vidu negativne ocjene rada (ne zadovoljava).

Također, jedna od posljedica neprovođenja propisa u vezi s ocjenjivanjem u Ministarstvu ogleda se u negativnom uticaju na druge institucije BiH, na način da se institucije rukovode primjerom Ministarstva koje je nadležno za nadzor nad institucijama BiH u datom segmentu. Teško je za očekivati da Ministarstvo kroz nadzor djeluje prema drugim institucijama, dok i samo dosljedno ne provodi propise koje nadzire. Ističemo da je prema članu 63a. stav 10. tačka d) Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, propisan prekršaj odgovornoj osobi u instituciji koja ne ocjenjuje državne službenike ili koja ne osigurava da se državni službenici uredno i pravovremeno ocjenjuju. Prema raspoloživim informacijama, do sada nije bilo pokrenutih prekršajnih postupaka za neprovođenje ocjenjivanja državnih službenika.

Na kraju 2018. godine, prema izvještaju Agencije za državnu službu BiH, 52 institucije su dostavile izvještaje o provedenom ocjenjivanju državnih službenika. Prema navedenom izvještaju, pet ministarstava (Ministarstvo finansija i trezora BiH, Ministarstvo civilnih poslova, Ministarstvo vanjskih poslova, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice i Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa), Sekretarijat Parlamentarne skupštine BiH, Služba za poslove sa strancima BiH i Agencija za statistiku BiH, od institucija s većim brojem državnih službenika, dostavili su izvještaj o izvršenom ocjenjivanju, dok su ostale institucije koje su dostavile pojedinačne izvještaje, upravne organizacije s relativno malim brojem državnih službenika. Agencija za državnu službu BiH svake godine u svojim izvještajima Vijeću ministara BiH ukazuje na činjenicu da određeni broj institucija ne dostavlja izvještaje o provedenom ocjenjivanju.

PREPORUKA 3

Ministarstvo je dužno dosljedno provoditi propise koji se odnose na ocjenjivanje državnih službenika.

⁹ Službeni glasnik BiH, broj 59/11

PREPORUKA 4

Ministarstvo je dužno, primjenom dodijeljenih nadležnosti u pogledu nadzora, uticati na institucije BiH da provode propise koji se odnose na ocjenjivanje državnih službenika.

4.1.2 Upravni inspektorat

Upravni inspektorat (u daljem tekstu: Inspektorat) je organizaciona jedinica u sastavu Ministarstva kojom rukovodi glavni upravni inspektor. U Inspektoratu je pored pozicije glavnog upravnog inspektora, sistematizovano i popunjeno još pet radnih mjesta, tri upravna inspektora i dva administrativna radnika – referenta. Inspektorat ima veoma široko područje djelovanja kroz sljedeće nadležnosti: kontrolu primjene propisa koji se odnose na organizaciju i način rada organa uprave; kontrolu rješavanja upravnih stvari u propisanim rokovima; kontrolu pravilnosti primjene propisa u upravnom postupku; kontrolu načina prikupljanja dokaza u upravnom postupku; kontrolu ostvarivanja prava, pravnih interesa i izvršavanje obaveza građana, javnih korporacija, komora, javnih preduzeća i drugih pravnih osoba, u upravnom postupku; kontrolu propisa iz oblasti radnih odnosa u organima uprave; kontrolu provođenja administrativnih rješenja; kontrolu pružanja pravne pomoći; kontrolu vođenja evidencija o upravnim predmetima; kontrolu primjene propisa o uredskom poslovanju i izradu analiza o stanju u oblasti primjene zakona. Uzimajući u obzir navedene nadležnosti i isključivu nadležnost Inspektorata za pojedine oblasti u segmentu inspekcijskog nadzora, neminovno se nameće pitanje kadrovskog kapaciteta Inspektorata, da li na adekvatan način može da pokrije sve dodijeljene mu nadležnosti. Inspektorat je nadležan za provođenje inspekcijskog upravnog nadzora i u Ministarstvu pravde BiH. Kako smo informisani tokom revizije, Inspektorat pravi plan inspekcijskih nadzora na početku godine, ali se od istog uveliko odstupa prilikom realizacije. Prema prezentovanim podacima, u toku 2018. godine izvršeno je ukupno 35 inspekcijskih nadzora koji su vezani za radne odnose. Od navedenog broja, 10 nadzora se ne odnosi na institucije koje se finansiraju iz budžeta institucija BiH. Od provedenih 35 nadzora samo u pet nadzora su utvrđene određene nepravilnosti. Kako smo informisani, Inspektorat se isključivo fokusira na formalnu ispravnost određenih postupaka bez upuštanja u suštinske posljedice određenih postupanja, koje su rezultat slobodnih tumačenja i primjene propisa u institucijama BiH. U tom smislu, kao primjer pomenut ćemo kolizije koje postoje između propisa koji regulišu određene segmente postupanja, kao što je primjena propisa u vezi s penzionisanjem osoba koje su na mandatu, primjena instrumenta rezervne liste, zapošljavanje na određeno vrijeme uz manje prekide duži vremenski period i sl. To su samo neki od slučajeva koji od Inspektorata, shodno njegovim nadležnostima, traže posebnu pažnju i djelovanje. Ukoliko to djelovanje nije moguće neposredno u samom inspekcijskom nadzoru, onda se treba sagledati mogućnost primjene nadležnosti koju Inspektorat ima. Koristeći znanja i iskustvo koje imaju zaposleni u Inspektoratu, o pojavama i problemima s kojima se suočavaju u radu, a koji se tiču vladavine prava, potrebno je o tome upoznati nadležne institucije. Napominjemo da je jedna od nadležnosti Inspektorata i izrada analiza o stanju u oblasti primjene zakona.

PREPORUKA 5

Potrebno je analizirati postojeće nadležnosti Inspektorata i kadrovsku kapacitiranost. Ukoliko analiza pokaže nedovoljnu kapacitiranost Inspektorata za pokrivanje dodijeljenih nadležnosti, potrebno je pokrenuti aktivnosti prema nadležnim institucijama na njegovom kadrovskom jačanju.

PREPORUKA 6

Inspektorat u svom radu treba veći akcenat dati uočenim devijacijama u primjeni propisa na koje nailazi tokom upravnog i inspeksijskog nadzora, a koje su nekada u formalnom smislu ispravne, ali suštinski posmatrano nisu, i imaju uticaja na vladavinu prava i transparentnost. U tom smislu, potrebno je prikupiti takve podatke i rezultate analiza do kojih dolazi tokom svojih redovnih aktivnosti i o tome, koristeći zakonom dodijeljene nadležnosti, obavijestiti nadležne institucije.

4.1.3 Tumačenje propisa i davanje mišljenja

S obzirom na to da je Ministarstvo nadležno za davanja mišljenja (tumačenja) o primjeni odredaba Zakona o državnoj službi u institucijama BiH i Zakona o radu u institucijama BiH, kao i drugih propisa koji su u nadležnosti Ministarstva, procesom revizije uočeno je da je praksa da prilikom tumačenja propisa Ministarstvo s navedenim upozna samo instituciju koja se obratila sa zahtjevom za dobijanje mišljenja (tumačenja). S tim u vezi, postupanje po datim mišljenjima ostaje samo na instituciji koja je određeno mišljenje tražila, a ostale institucije u sistemu, ne znajući za taj stav, i dalje postupaju slobodno i često suprotno stavovima i mišljenjima Ministarstva. Imajući u vidu činjenicu da se navedeno tumačenje odnosi na sistemske odredbe, potrebno je i ostale institucije upoznati sa stavom Ministarstva.

PREPORUKA 7

Potrebno je da Ministarstvo, u cilju jednoobraznog postupanja prilikom primjene propisa u institucijama BiH, osigura da su sa svim datim mišljenjima i tumačenjima blagovremeno upoznate sve institucije.

5. FINANSIJSKI IZVJEŠTAJI

Ministarstvo je sačinilo Godišnji finansijski izvještaj za 2018. godinu i dostavilo ga nadležnim organima i institucijama u skladu s važećim propisima i u utvrđenom roku. Ministarstvo je u aprilu, po uputama Ministarstva finansija i trezora BiH, izvršilo tehničke korekcije i dopunu dostavljenih Izvještaja. Analizom bilješki uz finansijske izvještaje, može se konstatovati da je Ministarstvo, poštujući Pravilnik o finansijskom izvještavanju, sačinilo detaljnu zabilješku bilansnih pozicija uz bilans stanja, kao i detaljno obrazloženje izvršenja godišnjeg plana. Analiza izvršenja budžeta je izvršena i obrazložena za potrebe Ministarstva (opća potrošnja) i za potrebe Državnog zavoda.

5.1 Pregled rashoda i izdataka iz budžeta

U pregledu rashoda i izdataka po ekonomskim kategorijama, u periodu od 01.01. do 31.12.2018. godine, ukupno ostvareni rashodi iskazani su u iznosu od 14.010.019 KM, od čega rashodi evidentirani na ime opće potrošnje iznose 13.345.879 KM, a na ime Državnog zatvora 338.667 KM.

Značajni rashodi, za potrebe rada Ministarstva, koji su evidentirani na projektnom kodu opće potrošnje odnose se na: bruto plaće (6.007.663 KM), transfere drugim nivoima vlasti (4.011.680

KM), naknade troškova zaposlenih (866.899 KM), ugovorene usluge (665.880 KM), nabavku opreme (280.783 KM) te putne troškove (216.240 KM).

Pregled rashoda i izdataka iz budžeta prikazan je u Tabeli I u prilogu Izvještaja.

5.1.1 Bruto plaće

Bruto plaće i naknade iz plaća na 31.12.2018. godine iskazane su u iznosu od 6.007.663 KM, od čega neto plaće i naknade iznose 3.337.727 KM, a porezi i doprinosi 2.669.936 KM. Bruto plaće i naknade su manje u odnosu na prethodnu godinu za 21.711 KM, što je posljedica manjeg broja prosječno zaposlenih u Ministarstvu u 2018. godini. Prosječan broj zaposlenih za koje su isplaćene bruto plaće u Ministarstvu bio je 237.

Ministarstvo je na ime prekovremenog rada evidentiralo rashode u iznosu od 74.003 KM, što je u odnosu na prethodnu godinu više za 20.726 KM. Postupcima revizije utvrđeno je da je Ministarstvo i u 2018. godini nastavilo s angažmanom zaposlenih na obavljanju poslova i zadataka izvan radnog vremena. Za pojedine zaposlene u Ministarstvu pravo na naknadu plaće za produženi rad je priznavano tokom čitave godine. Prema prezentovanim podacima evidentirano je 9.280 časova prekovremenog rada za 68 zaposlenih. Najveći broj naknada za produženi rad isplaćen je sudskim policajcima, ali vrijednosno gledano značajnije naknade isplaćene su državnim službenicima. Obračun i isplata naknada za zaposlene u sudskoj policiji se vrši u skladu s internim procedurama¹⁰.

Procesom revizije uočeno je da se prekovremeni rad kontinuirano u 2018. godini priznavao vozaču ministra i vozaču zamjenika ministra. Za prekovremeni rad im je isplaćeno ukupno 9.811 KM, priznavši im oko 1.500 časova prekovremenog rada.

Pored toga, devet zaposlenih u Ministarstvu je nastavilo ostvarivati pravo na naknadu za prekovremeni rad i u 2018. godini, a na osnovu rješenja o ovlaštenju za obavljanje poslova drugog radnog mjesta, s tim da je od augusta za tri osobe ukinuto dato pravo na naknadu za prekovremeni rad, a za preostalih šest zaposlenih donesena su nova rješenja o ovlaštenjima kojima je obavljanje poslova vremenski ograničeno do 31.12.2018. godine. Imajući u vidu činjenicu da se već duži vremenski period isplaćuje naknada za prekovremeni rad, neophodno je ubrzati aktivnosti na popunjavanju upražnjenih radnih mjesta, a sve u cilju osiguranja efikasnosti u radu institucije.

5.1.2 Troškovi zakupa

Ministarstvo nije imalo proaktivan stav po pitanju preseljenja organizacione jedinice za čiji smještaj je plaćana zakupnina. Zaključkom Vijeća ministara od 18.01.2018. godine naloženo je svim institucijama, koje su definisane Odlukom Vijeća ministara BiH o rasporedu uredskog prostora za smještaj institucija Bosne i Hercegovine u ulici Dubrovačka broj 6. u Sarajevu, da se najkasnije do 31.01.2018. godine presele u dodijeljene im prostorije. Međutim, Ministarstvo nije postupilo u skladu s navedenom Odlukom te je ugovor o zakupu poslovnog prostora raskinulo s 31.10.2018. godine, što je za posljedicu imalo neopravdano trošenje budžetskih sredstava u vrijednosti od 79.838 KM. Neosporne su činjenice da se dodijeljeni prostor

¹⁰ Akt Ministarstva broj: 01-02-2-2995/16 od 22.3.2016. godine i 01-02-2-2995-1/16 od 25.5.2016. godine

djelimično morao prilagoditi potrebama institucije, ali isto se moglo obaviti znatno bržom dinamikom. Također, navedeno ne može biti razlog za nepostupanje u skladu s Odlukom Vijeća ministara BiH, kao ni za stvaranje dodatnih troškova, posebno ukoliko imamo u vidu činjenicu da je jedan od kriterija za izbor institucija za smještaj u navedenu zgradu bio iznos koji se plaća i površina uredskog prostora koja se zakupljuje.

5.1.3 Tekući grantovi

Realizacija izdataka evidentirana na poziciji tekućih grantova je 4.305.055 KM, od čega je na ime tekućih transfera drugim nivoima vlasti realizovano 4.011.680 KM, a na ime transfera u inostranstvo 293.375 KM. Analizirajući namjenu odobrenih sredstava i utrošak istih, može se konstatovati da se navedeni izdaci ne mogu posmatrati kao tekući transferi.

Naime, evidentiranje izdataka na poziciji Transferi drugim nivoima vlasti vrši se na osnovu faktura koje mjesečno ispostavljaju kazneno-popravni zavodi, a u skladu sa zaključenim ugovorima o naknadi troškova za izvršenje mjere pritvora i kazne zatvora izrečene u krivičnom postupku od strane Suda BiH. U Pravilniku o računovodstvu je definisano da se na kontu tekućih grantova, transfera i subvencija evidentiraju sva nepovratna davanja za tekuće svrhe i svi oni transferi čija namjena nije unaprijed definisana. Izdaci koji se evidentiraju u Ministarstvu nemaju takvu namjenu i nastali su kao posljedica ugovorenog odnosa sa kazneno-popravnim zavodima i evidentirani su na osnovu izdatih faktura. Ministarstvo je o navedenim činjenicama upoznalo Ministarstvo finansija i trezora BiH, koje i dalje tumači da se ova sredstva moraju posmatrati kao tekući grant iz razloga konsolidacije fiskalnih podataka na nivou BiH, a što je u suprotnosti s važećim Pravilnikom o računovodstvu.

Nadalje, evidentiranje izdataka na poziciji Tekući transfer u inostranstvo (293.375 KM) izvršeno je na osnovu uplate članarine po Sporazumu o uspostavi „Regionalne škole za javnu upravu ReSPA“¹¹, te se stoga isti ne mogu posmatrati kao tekući grant, već kao članarina Bosne i Hercegovine u međunarodnim organizacijama. Ministarstvo je preduzelo aktivnosti po ovom pitanju te je obavijestilo Ministarstvo vanjskih poslova BiH, koje je i zaduženo za praćenje sredstava članarina u međunarodnim organizacijama.

PREPORUKA 9

Potrebno je, uzimajući u obzir sve aspekte izvještavanja, pa i konsolidaciju fiskalnih podataka na nivou Bosne i Hercegovine, osigurati poštivanje regulative koja definiše politike i procedure za korisnike budžeta institucija BiH.

5.1.4 Višegodišnja kapitalna ulaganja

U budžetu Ministarstva odobrena su sredstva za realizaciju višegodišnjeg projekta Rekonstrukcija objekta i nadogradnja sprata za smještaj Tužilaštva BiH¹², ukupne vrijednosti 3.780.000 KM. Realizacija projekta je planirana u periodu 2016–2018. godina. U budžetu za 2018. godinu odobrena su sredstva u iznosu od 200.000 KM. S obzirom na to da su neutrošena namjenska sredstva iz prethodnog perioda prenesena u 2018. godinu, Ministarstvo je na ime realizacije ovog projekta raspolagalo sa 3.565.142 KM.

¹¹ Službeni glasnik BiH, broj 8/09

¹² Službeni glasnik BiH, broj 72/16

U novembru 2018. godine, Vijeće ministara BiH je, na prijedlog Ministarstva, donijelo novu Odluku o odobravanju višegodišnjeg projekta Rekonstrukcija objekta i nadogradnja sprata za smještaj Tužilaštva BiH¹³, kojom se poništava Odluka iz 2016. godine i povećava ukupna vrijednost projekta na 4.237.000 KM. Kao razlog za potrebom povećanja sredstava za ovaj projekat, navodi se da je u skladu sa zahtjevima Tužilaštva BiH, a po izradi projektne dokumentacije te izvršenih premjera i predračuna koštanja radova, utvrđeno da je potrebno povećati raspoloživa sredstva za ove namjene, kao i da je potrebno uskladiti ranije sačinjenu namjensku strukturu odobrenih sredstava za realizaciju projekta.

Imajući u vidu činjenice da je Vijeće ministara BiH odluku o odobravanju projekta rekonstrukcije zgrade za potrebe smještaja Tužilaštva donijelo još 2009. godine i kao višegodišnji kapitalni projekat uvrstilo ga u Zakon o budžetu za period 2011–2013. godina, te da je isti kroz godine više puta mijenjan, postavlja se pitanje efikasnosti navedenog projekta, ali i samog planiranja. Analizirajući dinamiku realizacije projekta, može se konstatovati znatno kašnjenje u provođenju planiranih aktivnosti. Ministarstvo je u 2018. godini, od ukupno raspoloživih 3.565.142 KM, realizovalo sredstva u vrijednosti od 221.049 KM ili 6,2%. Značajniji rashodi evidentirani su na ime plaćanja naknada za potrebne građevinske dozvole (169.461 KM) te izrade i revizije Glavnog projekta za rekonstrukciju objekta i nadogradnju sprata cijelom dužinom objekta za smještaj Tužilaštva BiH (39.455 KM). Neurošena sredstva u iznosu od 3.344.093 KM prenesena su u 2019. godinu.

PREPORUKA 10

Potrebno je da Ministarstvo, u saradnji s Tužilaštvom BiH, s dužnom pažnjom pristupa svim fazama planiranja po projektima te ubrza odavno započete aktivnosti na projektu Rekonstrukcija objekta i nadogradnja sprata za smještaj Tužilaštva BiH.

5.2 Pregled prihoda i primitaka

U pregledu prihoda, primitaka i finansiranja po ekonomskim kategorijama u periodu od 01.01. do 31.12.2017. godine, ukupno ostvareni prihodi i primici iskazani su u iznosu od 2.622.153 KM, što je u odnosu na prihode i primitke planirane budžetom za 2018. godinu više za 1.399.153 KM. Odstupanje od planiranih prihoda u najvećoj mjeri se odnosi na prihode evidentirane na kontu novčane kazne za prekršaje, koje Ministarstvo ne planira u svom budžetu, jer i nema osnova za planiranje, pošto Ministarstvo ne izdaje prekršajne naloge.

Značajni prihodi evidentirani su na kontima: novčane kazne za prekršaje (1.763.121 KM), prihod od registra zaloga (335.705 KM), naknade troškova polaganja stručnog upravnog ispita na nivou BiH (195.335 KM) te naknade troškova polaganja pravosudnog ispita na nivou BiH (181.574 KM).

Evidentiranje prihoda u Glavnoj knjizi Ministarstva, na kontu novčane kazne od prekršaja je nastavljeno i u 2018. godini i pored činjenice da Ministarstvo ne izdaje prekršajne naloge. Ministarstvo već kroz godine ima proaktivan stav po pitanju rješavanja uočenog problema, o čemu je upoznato i Vijeće ministara BiH. Pokrenute su aktivnosti na izmjeni i dopuni Zakona o prekršajima, a sve u cilju usklađivanja propisa koje primjenjuju ovlaštena tijela i sudovi prilikom izricanja prekršajnih sankcija. Na prijedlog Ministarstva, Vijeće ministara BiH je na 130. sjednici, održanoj 18.01.2018. godine, utvrdilo Prijedlog zakona o dopunama Zakona o prekršajima i isti

¹³ Službeni glasnik BiH, broj 86/18

je dostavljen Parlamentarnoj skupštini na usvajanje. Prema raspoloživim informacijama, Prijedlog zakona o dopunama Zakona o prekršajima usvojen je u oba čitanja u Predstavničkom domu i u prvom čitanju u Domu naroda, ali u drugom čitanju u Domu naroda nije dobio podršku.

5.3 Bilans stanja

U bilansu stanja na 31.12.2018. godine iskazana su ukupna sredstva u iznosu od 2.421.589 KM, dok su obaveze s izvorima sredstava iskazane u iznosu od 4.246.812 KM.

Značajne stavke bilansa stanja odnose se na neotpisanu vrijednost stalnih sredstava (2.393.366 KM), obaveze prema dobavljačima (761.251 KM), obaveze prema zaposlenima (592.619 KM), kratkoročna razgraničenja (408.631 KM) i kratkoročna potraživanja (28.224 KM).

Ministarstvo je izvršilo popis stalnih sredstava, potraživanja i obaveza te sitnog inventara i materijala na 31.12.2018. godine. Popisom je konstatovano da je stvarno stanje sredstava i obaveza usklađeno s knjigovodstvenim stanjem. Ministarstvo je izvršilo popis uredskog namještaja koji se nalazi kod njih na korištenju, a u vlasništvu je Službe za zajedničke poslove institucija BiH. Popisna komisija je utvrdila da određene stavke opreme ne posjeduju inventurne brojeve, pa iz tog razloga nije moguće precizno razvrstati stanje stalnih sredstava, o čemu je obaviješten vlasnik sredstava. Služba za zajedničke poslove institucija BiH je potvrdila usaglašenost dostavljenih popisnih listi. Također, Ministarstvo je izvršilo popis svojih sredstava koja su data na korištenje drugim subjektima.

Bilans stanja prikazan je u Tabeli II u prilogu Izvještaja.

5.4 Pregled dinamike zapošljavanja

Zakonom o budžetu u Ministarstvu je u 2018. godini planirano 535 zaposlenih, s tim da je u dinamici zapošljavanja u julu planiran prijem 174 izvršioaca za rad u Državnom zavodu, međutim, isto nije izvršeno.

Prema prezentovanim podacima, u 2018. godini u Ministarstvu je izvršen prijem četiri osobe na neodređeno vrijeme. Prijem jednog novozaposlenog je izvršen na osnovu javnog oglasa, dva državna službenika su stupila u državnu službu aktiviranjem rezervne liste (po javnom oglasu provedenom u 2017. godini), dok je prijem jednog zaposlenog izvršen eksternim premještajem iz druge institucije. Prestanak radnog odnosa u Ministarstvu je vršen sticanjem uslova za penzionisanje, sporazumnim prestankom radnog odnosa radi odlaska u prijevremenu penziju, radi zasnivanja radnog odnosa kod drugog poslodavca te istekom roka za koji je zasnovan radni odnos na određeno vrijeme.

Procesom revizije, analizirajući dinamiku zapošljavanja na određeno vrijeme, došlo se do zaključka da su pojedine osobe tokom čitave godine bile angažovane za rad u Ministarstvu putem ugovora o radu na određeno vrijeme. Na osnovu saglasnosti Agencije za državnu službu vršen je prijem zaposlenih na određeno vrijeme, na period od tri mjeseca (bez raspisivanja javnog oglasa), potom se angažman istih osoba nastavlja, još dva puta po tri mjeseca, a na kraju nastavak angažmana se produžava zaključivanjem ugovora o radu na određeno vrijeme, ali za obavljanje poslova na drugom radnom mjestu. Naglašavamo da su navedene osobe i prethodne godine bile angažovane za rad u Ministarstvu na isti ili sličan način. U konačnici, Ministarstvo je u 2018. godini putem ugovora o radu na određeno vrijeme angažovalo 11 osoba.

U novembru 2018. godine u Ministarstvu su do isteka mandata ministra primljena tri savjetnika.

Pored toga, na osnovu provedenog internog oglasa izvršeno je unapređenje jedne osobe te je u skladu sa zakonskim regulativama izvršeno 14 internih premještaja. Osnova za interne premještaje je uglavnom usvajanje Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji, kojim je djelimično izvršena reorganizacija Ministarstva. Utvrđeno je također da je izvršen jedan interni premještaj državnog službenika u periodu probnog rada, što je uzrokovalo aktiviranje rezervne liste i prijem još jednog državnog službenika na neodređeno vrijeme u Ministarstvo.

Naime, krajem 2017. godine Ministarstvo je izvršilo interni premještaj državnog službenika (uz saglasnost Agencije za državnu službu institucija BiH), koji je prethodno postavljen po javnom oglasu. Kako je interno premješteni državni službenik bio u periodu probnog rada, aktivirana je rezervna lista uspješnih kandidata po javnom oglasu i dodatno je primljen državni službenik na neodređeno vrijeme u Ministarstvo, koji je počeo s radom 01.01.2018. godine. Potom je i taj državni službenik također interno premješten, uz saglasnost Agencije za državnu službu institucija BiH, a kako je i on bio u periodu probnog rada, ponovo je aktivirana rezervna lista po javnom oglasu i izvršen je prijem još jednog državnog službenika na neodređeno vrijeme, počev od 01.04.2018. godine. Na navedeni način, Ministarstvo je nakon javnog konkursa i prijema jednog državnog službenika internim premještajima u toku probnog rada po istom konkursu primilo tri državna službenika na neodređeno vrijeme.

Kako smo utvrdili da se institut rezervne liste u posljednje dvije godine u institucijama BiH najvećim dijelom koristi za dodatno zapošljavanje državnih službenika, i to kroz primjenu internih premještaja osoba (u periodu probnog rada) u vrlo kratkom periodu nakon postavljenja, te da je preko jednog radnog mjesta u nekim institucijama BiH vršeno i do tri ponovljena interna premještaja, smatramo da je institut rezervne liste dobio potpuno drugu svrhu. U tom smislu, posebno zabrinjava postupanje Ministarstva, kao institucije koja nadzire primjenu Zakona o državnoj službi u institucijama BiH i Zakona o radu u institucijama BiH kroz prezentovane interne premještaje. Naime, primjerom Ministarstva nadležnog za nadzor nad primjenom Zakona o državnoj službi u institucijama BiH mogu se rukovoditi druge institucije, čime se doprinosi umanjenoj transparentnosti, a samim tim i povjerenja u pravni sistem i vladavinu prava u BiH.

Naime, osobe na probnom radu u Ministarstvu interno su premiještane iako nisu imale ocjenu rada koja se primjenjuje u skladu s članom 30. stav 7. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH. Iako Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH nije izričito zabranjeno vršiti interni premještaj u toku probnog rada, činjenica je da je članom 30. stav 7. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH propisano da se ocjena rada državnog službenika uzima u obzir prilikom internih premještaja i unapređenja. Samo Ministarstvo je u nekoliko svojih mišljenja istaklo da je pomenuta odredba Zakona o državnoj službi u institucijama BiH imperativna. Kako su osobe na probnom radu u pogledu ocjenjivanja u posebnom statusu, jer se njihova ocjena rada daje na kraju perioda probnog rada, postavlja se pitanje da li državni službenici na probnom radu mogu imati ocjenu rada prije isteka godine dana. Kako je propisano da ocjenu dobijaju nakon godine dana probnog rada, moglo bi se zaključiti da nije ni moguće da te osobe osiguraju ocjenu zahtijevanu članom 30. stav 7. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH prije isteka godine dana. Također, Pravilnikom o načinu ocjenjivanja propisano je da se državni službenik ne ocjenjuje ukoliko nije radio više od polovine vremena u jednom periodu ocjenjivanja, izuzimajući osobe na probnom radu, iz razloga što se periodi redovnog ocjenjivanja ne moraju poklapati s istekom probnog rada. Značaj ocjene rada kod internog premještaja prepoznao je i Sud BiH u svojoj presudi¹⁴ iz aprila 2019. godine, iz koje se može izvesti zaključak da se interni premještaj zasniva na pozitivnoj ocjeni rada.

¹⁴ Presuda Suda BiH broj: BiH S1 3 U 031218 19 U od 19.04.2019. god.

PREPORUKA 11

Ministarstvo je dužno, posebno uzimajući u obzir svoju ulogu i poziciju u kreiranju regulatornog okvira i nadzora nad primjenom istog, da prije donošenja odluke o internom premještanju zaposlenog razmotri sve pravne i finansijske posljedice koje bi mogle nastati namjeravanim internim premještanjem (finansijski efekti, netransparentnost u zapošljavanju i sl.).

Obaveza za sistematizovanje i popunjavanje radnih mjesta za pružanje besplatne pravne pomoći proističe iz Zakona o pružanju besplatne pravne pomoći pred organima i institucijama BiH¹⁵, kojim je definisano da se uspostavlja Ured koji je unutrašnja organizaciona jedinica u sastavu Ministarstva. Poslove besplatne pravne pomoći obavljaju zaposleni Ministarstva, koje je ministar ovlastio i koji ostvaruju pravo na naknadu za prekovremeni rad. I pored činjenice da je Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji Ministarstva usvojen u aprilu 2018. godine, kao i da je pribavljena saglasnost Vijeća ministara BiH za zapošljavanje tri osobe za obavljanje ovih poslova, procedura za popunjavanje ovih radnih mjesta nije pokrenuta u 2018. godini. U konačnici, na 31.12.2018. godine u Ministarstvu je bilo 234 zaposlenih.

6. JAVNE NABAVKE

Ministarstvo je sačinilo Plan javnih nabavki za 2018. godinu kako je propisano Zakonom o javnim nabavkama¹⁶. Odlukom ministra formirana je stalna komisija, na mandat od dvije godine, koja vrši evaluaciju ponuda i daje prijedlog za izbor najpovoljnijeg dobavljača te provodi postupke javnih nabavki. Pregled realizacije zaključenih ugovora/okvirnih sporazuma objavljen je na web stranici Ministarstva.

Prema prezentovanim podacima¹⁷, Ministarstvo je u 2018. godini provelo deset otvorenih postupaka, 11 konkurentskih, jedan ograničeni te izbor dobavljača u ostalim slučajevima vršen je putem direktnih sporazuma. Nakon prethodno provedenih postupaka, ukupna vrijednost zaključenih ugovora iznosila je 1.415.256 KM, od čega vrijednost ugovora zaključenih po provedenim otvorenim, postupcima putem konkurentskog zahtjeva i ograničenom postupku iznosi 1.239.028 KM.

Procesom revizije, uočeno je da Ministarstvo još uvijek nije izvršilo usklađivanje internih akata kojima se reguliše postupanje i provođenje postupaka javnih nabavki u Ministarstvu s „novim“ Zakonom o javnim nabavkama, koji je na snazi još od novembra 2014. godine. Nadalje, uočeno je da se u svim slučajevima blagovremeno ne pokreću postupci javnih nabavki, što se reflektuje i na samu realizaciju ranije zaključenih ugovora, te se na taj način vrijednosti zaključenih ugovora prekoračuju. Zaključen ugovor za aviokarte je prekoračen za 35%, odnosno za 27.631 KM, a ugovor za gorivo za 7% (7.228 KM).

Pored toga, uvidom u realizaciju zaključenog ugovora za usluge nadogradnje informacionog sistema Registra zaloga BiH na pokretnim stvarima može se konstatovati da je potpisan zapisnik o primopredaji pružanja usluge nadogradnje informacionog sistema registra zaloga od strane dobavljača i ugovornog organa te je izvršeno plaćanje fakture u ugovorenom iznosu.

¹⁵ Službeni glasnik BiH, broj 83/16

¹⁶ Službeni glasnik BiH, broj 39/14

¹⁷ Izvještaj o ukupnom broju postupaka i ukupnoj vrijednosti dodijeljenih ugovora po vrsti postupka i predmetu nabavki (sistem e-Nabavke)

Uvidom u stanje na terenu, može se zaključiti da je na stranici Ministarstva još uvijek u funkciji stara verzija Registra zaloga, uz mogućnost pristupa i demo verziji nove aplikacije. Nekoliko mjeseci nakon primopredaje nova aplikacija još uvijek nije stavljena u funkciju u punom kapacitetu. Uzimajući u obzir činjenicu da su već izvjesno vrijeme stvoreni preduslovi, novu aplikaciju Registra zaloga potrebno je staviti u funkciju u punom kapacitetu.

Testiranjem određenih okončanih postupaka javnih nabavki utvrđeni su nedostaci koje navodimo u nastavku.

6.1 Nabavka službenog putničkog vozila

U postupku nabavke motornog vozila, koji je pokrenut u oktobru, tenderskom dokumentacijom je definisano da je planirana vrijednost vozila do 50.000 KM, definisane su tehničke karakteristike vozila, kao i rokovi za dostavljanje ponuda. Analizirajući provedeni postupak može se konstatovati da je tendersku dokumentaciju preuzeo 21 potencijalni ponuđač. Tehnička specifikacija za vozilo koje se nabavlja sadržavala je kako slijedi: zapremina motora minimalno 1.997 ccm, snaga minimalno 110 kw, obrtni momenat, prosječna potrošnja, najmanja maksimalna brzina od 210 km na čas koju vozilo može razviti, dužina vozila minimalno 4.839 mm, visina minimalno 1.456 mm, a međuosovinsko rastojanje minimalno 2.817 mm, širina vozila bez retrovizora maksimalno 1.855 mm, a zapremina prtljažnika minimalno 515 litara. Osim svega navedenog, postavljen je i zahtjev da vozilo mora imati dvije ISOFIX kopče za priključak dječijeg sjedišta i električno zaključavanje zadnjih vrata radi dječije zaštite. Navedene tehničke karakteristike pokazuju da je vozilo koje se nabavlja detaljno specificirano te da najveći broj tako precizno definisanih zahtjeva nema svoju opravdanost koja je bitna za službeni upotrebu vozila. U toku revizije nisu nam prezentovani podaci o istraživanju tržišta iz kojih bi se moglo vidjeti koja su vozila mogla ispuniti uslove po navedenom tenderu. U roku predviđenom za dostavljanje ponuda primljena je samo jedna ponuda i to distributera vozila Peugeot. Ponuđeno je i kupljeno vozilo Peugeot 508 za 49.900 KM.

U periodu provođenja postupka, navedena nabavka je bila predmet monitoringa koji je po službenoj dužnosti provela Agencija za javne nabavke (u daljem tekstu: Agencija). Agencija je po zahtjevu Transparency International BiH zahtijevala izjašnjenje od Ministarstva po pitanju traženih tehničkih karakteristika vozila, jer je Transparency International BiH naveo da ugovorni organ nije odredio nediskriminirajuću tehničku specifikaciju, kojim bi se osigurala stvarna konkurencija, već da postavljene kriterije zadovoljava samo novi Peugeot 508. Ministarstvo je u datom izjašnjenju u potpunosti odbacilo, kao neosnovane, navode iz akta Agencije, bez da je obrazloženo koja su druga vozila zadovoljavala tražene uslove, a potreba za nabavkom dvije ISOFIX kopče za priključak dječijeg sjedišta obrazložena je činjenicom da je Ministarstvo ovom nabavkom željelo nabaviti automobil novije proizvodnje, te da će posjedovanje navedene opreme biti prednost prilikom prodaje vozila.

Iz svega prezentovanog se može zaključiti da je Ministarstvo provelo proceduru nabavke motornog vozila na način koji nije osigurao poštivanje osnovnih principa javnih nabavki iz člana 3. Zakona o javnim nabavkama. Takvo postupanje dobija posebno na značaju s obzirom na to da je Ministarstvo jedna od važnijih institucija izvršne vlasti na nivou Bosne i Hercegovine kada je u pitanju uspostava pravnog sistema i vladavine prava u institucijama BiH.

6.2 Nabavka usluga informatičke podrške

Na osnovu odluke o pokretanju postupka javne nabavke, Ministarstvo je putem otvorenog postupka izvršilo nabavku usluga informatičke podrške Registru zaloga BiH na pokretnim stvarima. Procijenjena vrijednost nabavke je 105.000 KM uz predviđeno zaključenje okvirnog

sporazuma na period od tri godine. Postupcima revizije utvrđeno je da je ugovorni organ u tenderskoj dokumentaciji, kao jedan od uslova za kvalifikaciju, tražio da je ponuđač minimalno jednom, u zadnjih pet godina, učestvovao u izradi ili implementaciji Registra zaloga na pokretnim stvarima. Traženi uslov može nepovoljno da utiče na konkurenciju. Ministarstvo nije vršilo istraživanje tržišta, niti analiziralo da li ima više ponuđača koji mogu ispuniti traženi uslov, a sve u cilju da se omogući aktivna konkurencija. Do roka predviđenog za dostavljanje ponuda, na adresu Ministarstva je pristigla samo jedna ponuda, koja je ocijenjena kao prihvatljiva. Na prijedlog komisije za javne nabavke, zaključen je okvirni sporazum u vrijednosti od 103.999 KM. Izabrani dobavljač je i ranije u Ministarstvu pružao usluge informatičke podrške Registru zaloga BiH na pokretnim stvarima.

Procesom revizije, uočeno je da se prilikom provođenja navedenih postupaka nisu poštovali opći principi Zakona o javnim nabavkama BiH, član 3. koji definiše da je ugovorni organ dužan da postupa transparentno, da se u postupku javne nabavke prema kandidatima/ponuđačima ponaša jednako i nediskriminirajuće, na način da osigura pravičnu i aktivnu konkurenciju, s ciljem najefikasnijeg korištenja javnih sredstava u vezi s predmetnim nabavkama.

PREPORUKA 12

Ministarstvo je dužno nabavke provoditi uz dosljedno poštivanje općih principa iz člana 3. Zakona o javnim nabavkama, koji se prije svega odnose na osiguranje aktivne i pravične konkurencije u postupcima nabavke, a sve u cilju ravnopravnosti ponuđača uz postizanja povoljnije cijene za tražene robe i usluge, odnosno osiguranje najefikasnijeg korištenja javnih sredstava.

7. OSTALO

7.1 Projekat „Državni zavod“

Zakonom o budžetu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za 2018. godinu definisano je da je u budžet Ministarstva uključen i ukupni budžet za Državni zavod u iznosu od 8.002.000 KM, a na osnovu planiranog zapošljavanja 174 osobe. S obzirom na to da su radovi na izgradnji Državnog zavoda okončani u 2017. godini, planirano je stavljanje u funkciju izgrađenog objekta. Međutim, zbog kašnjenja u realizaciji samog projekta i prolongiranja početka rada Državnog zavoda, planirana sredstva za ove namjene nisu utrošena. Realizacija sredstava na navedenom projektu je 338.667 KM. Ministarstvo je u 2018. godini, a na osnovu preuzetih obaveza, nastavilo s plaćanjem računa pružiocima komunalnih usluga te je za potrebe osiguranja objekta angažovalo sedam osoba putem ugovora o djelu, za čiji rad su isplaćene bruto naknade od 65.665 KM, dok je za nabavku opreme za potrebe održavanja objekta Ministarstvo utrošilo 148.081 KM.

Zakonom o osnivanju Zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH¹⁸ (u daljem tekstu: Zavod) propisano je da Jedinica za realizaciju projekta, kao i Upravni i Nadzorni odbor prestaju s radom nakon izvršenog tehničkog prijema objekta, o čemu odluku donosi Vijeće ministara BiH, a na prijedlog ministra pravde. Ministar je krajem novembra uputio

¹⁸ Službeni glasnik BiH, broj: 24/08 i 60/13

Prijedlog odluke o prestanku rada Jedinice te Upravnog i Nadzornog odbora Zavoda, a po istom je u februaru 2019. godine upućena dopuna (dostavljen prilog: Mišljenje Ministarstva finansija i trezora BiH). Do momenta obavljanja završne revizije, Jedinica za realizaciju projekta nije prestala s radom, a ni Državni zavod nije uspostavljen. Ured za reviziju institucija BiH je kroz svoje izvještaje isticao i upozoravao na problematiku uspostavljanja Državnog zavoda, o čemu je i sačinio i Dodatni revizorski izvještaj o Projektu izgradnje zavoda za izvršenje krivičnih sankcija, pritvora i drugih mjera Bosne i Hercegovine, u kome je detaljno obrazložena navedena problematika i detektovani rizici (vidjeti www.revizija.gov.ba).

PREPORUKA 13

Potrebno je da Ministarstvo, kao jedan od nosilaca aktivnosti projekta, iskoristi raspoložive resurse, blagovremeno izvrši sve pripremne radnje te ubrza proces stavljanja u funkciju Državnog zavoda.

7.2 Žalbeno vijeće

Vijeće ministara BiH je na 155. sjednici održanoj 25.09.2018. godine donijelo Odluku o formiranju Žalbenog vijeća kao stalnog tijela Vijeća ministara BiH sa statusom pravne osobe¹⁹. Ovom Odlukom je definisano da Žalbeno vijeće ima tri člana koje imenuje Vijeće ministara BiH, na prijedlog ministra pravde BiH, u skladu sa Zakonom o ministarskim imenovanjima, imenovanjima Vijeća ministara i drugim imenovanjima Bosne i Hercegovine, na mandat od četiri godine, te da isti zasnivaju radni odnos. Također, u skladu s navedenom Odlukom, stručne, administrativne i materijalno-finansijske poslove za potrebe Žalbenog vijeća obavlja Ministarstvo, koje je i dužno da u svom budžetu osigura i sredstva za rad ovog tijela. Stupanjem na snagu ove Odluke prestala je da važi Odluka o formiranju žalbenog vijeća pri Vijeću ministara²⁰. Do momenta obavljanja završne revizije, procedura zapošljavanja članova Žalbenog vijeća nije pokrenuta. Žalbeno vijeće ima vrlo bitnu ulogu u sistemu, kao drugostepeno tijelo koje je nadležno za odlučivanje po žalbi na prvostepena rješenja organa uprave BiH, ukoliko zakonom za odlučivanje po žalbi nije utvrđena nadležnost nekog drugog organa. S obzirom na to da već duži period Žalbeno vijeće nije rješavalo zaprimljene predmete (u 2018. godini navedeno tijelo nije funkcionisalo) broj neriješenih predmeta je značajan. Ministarstvo je donijelo odluku o imenovanju komisije za preuzimanje predmeta od Generalnog sekretarijata Vijeća ministara BiH. Primopredaja je komisijski obavljena 14.12.2018. godine, o čemu je sačinjen i zapisnik.

PREPORUKA 14

Ministarstvo je dužno da ubrza aktivnosti i da osigura sve uslove za uspostavljanje i otpočinjanje s radom Žalbenog vijeća, kao drugostepenog organa, a sve u cilju rješavanja zaprimljenih predmeta.

¹⁹ Službeni glasnik BiH, broj 75/18 i 20/19

²⁰ Službeni glasnik BiH, broj 73/07

8. KOMENTARI

Ministarstvo u ostavljenom roku nije dostavilo komentare na Nacrt izvještaja o reviziji za 2018. godinu, tako da je ovaj Izvještaj bez korekcija u odnosu na Nacrt izvještaja o reviziji za 2018. godinu.

Vođa tima za finansijsku reviziju

Nataša Pavlović, viši revizor, v.r.

Rukovodilac Odjela za finansijsku reviziju

Nedžad Hajtić, viši revizor, v.r.

Članovi tima za finansijsku reviziju

Ivona Beus, revizor, v.r.

Lutvija Šrndić, revizor, v.r.

Iva Zeljko, revizor, v.r.

Nerman Velić, IT revizor, v.r.

Rukovodilac Odjela za razvoj, metodologiju i kontrolu kvaliteta finansijske revizije

Dragoljub Kovinčić, viši revizor, v.r.

Prilozi

Tabela I – Pregled rashoda budžeta za 2018. godinu

Tabela II – Bilans stanja na 31.12.2018. godine

Izjava o odgovornostima rukovodstva

Pregled rashoda budžeta za 2018. godinu

Naziv institucije: Ministarstvo pravde BiH

Tabela I

Opis	Odobreni budžet	Usklađivanja budžeta	Ukupni budžet (2+3)	Izvršenje budžeta	Indeks 5/4
1	2	3	4	5	6
1. Tekući izdaci	17,243,000	-1,462,500	15,780,500	8,797,630	56
Bruto plaće i naknade	10,433,000	-120,000	10,313,000	6,007,663	58
Naknade troškova zaposlenih	1,955,000	-500,000	1,455,000	866,899	60
Putni troškovi	265,000	37,000	302,000	216,240	72
Izdaci telefonskih i pošt. usluga	247,000	-51,000	196,000	128,865	66
Izdaci za energiju i kom. usluge	957,000	-220,000	737,000	268,299	36
Nabavka materijala	1,639,000	-488,000	1,151,000	228,224	20
Izdaci za usl. prijevoza i goriva	195,000	-48,000	147,000	109,109	74
Unajmljivanje imovine i opreme	153,000		153,000	115,384	75
Izdaci za tekuće održavanje	222,000	23,500	245,500	104,682	43
Izdaci za osiguranje	55,000		55,000	20,720	38
Ugovorene i druge posebne usluge	1,122,000	-96,000	1,026,000	731,545	71
2. Kapitalni izdaci	994,000	20,500	1,014,500	581,861	57
Nabavka zemljišta		0	0		
Nabavka građevina		0	0		
Nabavka opreme	848,000	13,500	861,500	428,864	50
Nabavka ostalih stalnih sredstava	146,000	7,000	153,000	152,997	100
Rekonstrukcija i invest. održavanje			0		
3. Tekući grantovi	3,010,000	1,322,000	4,332,000	4,305,055	99
Transferi drugim nivoima vlasti	2,716,000	1,322,000	4,038,000	4,011,680	
Transferi u inostranstvo	294,000	0	294,000	293,375	100
4. Višegodišnja kapitalna ulaganja	200,000	3,365,142	3,565,142	221,049	6
Rekonstrukcija i nadogradnja objekta koji trenutno koristi Specijalna policija FBiH u svrhu izmještanja Tužilaštva BiH	200,000	3,365,142	3,565,142	221,049	6
5. Novčane donacije	0	137,508	137,508	104,425	76
Donacija-IPA 2012 -Podrška za efikasno procesuiranje ratnih zločina-OKO	0	1,550	1,550	980	63
Donacija-IPA 2013 -"unapređenje rada na predmetima ratnih zločina u BiH"		135,958	135,958	103,445	76
Ukupno (1+2+3+4+5)	21,447,000	3,382,650	24,829,650	14,010,019	56

Rukovodstvo je Pregled rashoda budžeta po ekonomskim kategorijama odobrilo 29.03.2019. godine.

Ministar:
Josip Grubeša

Bilans stanja na 31.12.2018. godine

Naziv institucije: Ministarstvo pravde BiH

Tabela II

Opis	31.12.2017.	31.12.2018.	Indeks 3/2
1	2	3	4
1. Gotovina, krat. potraživanja, razgraničenja i zalihe	35,333	28,224	80
Novčana sredstva	14,377		0
Kratkoročna potraživanja	20,956	28,224	135
Kratkoročni plasmani			
Interni finansijski odnosi			
Zalihe			
Kratkoročna razgraničenja			
2. Stalna sredstva	2,383,838	2,393,366	100
Stalna sredstva	7,910,255	8,377,399	106
Ispravka vrijednosti	5,526,417	5,984,033	108
Neotpisana vrijednost stalnih sredstava	2,383,838	2,393,366	100
Dugoročni plasmani			
Dugoročna razgraničenja			
UKUPNO AKTIVA (1+2)	2,419,171	2,421,589	100

3. Kratkoročne obaveze i razgraničenja	1,913,756	1,853,447	97
Kratkoročne tekuće obaveze	1,066,519	852,198	80
Kratkoročni krediti i zajmovi			
Obaveze prema zaposlenima	612,048	592,619	97
Interni finansijski odnosi			
Kratkoročna razgraničenja	235,190	408,631	174
4. Dugoročne obaveze i razgraničenja	0	0	
Dugoročni krediti i zajmovi			
Ostale dugoročne obaveze			
Dugoročna razgraničenja			
5. Izvori sredstava	2,383,838	2,393,366	100
Izvori sredstava	2,383,838	2,393,366	100
Ostali izvori sredstava			
Neraspoređeni višak prihoda/rashoda			

UKUPNO PASIVA (3+4+5)	4,297,594	4,246,812	99
------------------------------	------------------	------------------	-----------

Napomena: Pravilnikom o finansijskom izvještavanju institucija Bosne i Hercegovine, čl.10. stav 4., napomenuto je da bilans stanja budžetskih korisnika **neće biti uravnotežen** (aktiva jednaka pasivi) zbog programski uspostavljenog sistema Glavne knjige, dok će bilans stanja koji radi Ministarstvo finansija i trezora na nivou Budžeta institucija Bosne i Hercegovine za tekuću godinu biti uravnotežen.

Rukovodstvo je Bilans stanja odobrilo 29.03.2019. godine.

Ministar:
Josip Grubeša

Izjava o odgovornostima rukovodstva

Međunarodni standard vrhovnih revizionih institucija (ISSAI 1580) predviđa da revizor treba dobiti odgovarajuću izjavu od rukovodstva institucije kao dokaz da rukovodstvo priznaje svoju odgovornost za objektivno prikazivanje finansijskih izvještaja saglasno mjerodavnom okviru finansijskog izvještavanja, te da je odobrilo finansijske izvještaje.

Rukovodstvo **Ministarstva pravde Bosne i Hercegovine** (u daljem tekstu: Ministarstvo) dužno je osigurati da finansijski izvještaji za 2018. godinu budu izrađeni u skladu sa Zakonom o finansiranju institucija BiH (Službeni glasnik BiH broj 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13), Pravilnikom o finansijskom izvještavanju institucija BiH (Službeni glasnik BiH broj 25/15 i 91/17) i Pravilnikom o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija BiH (protokol Ministarstva finansija i trezora BiH broj 01-08-02-1-1515-1/15 od 04.02.2015. godine). Rukovodstvo je također obavezno postupati u skladu sa Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2018. godinu (Službeni glasnik BiH broj 8/18) i pratećim uputstvima, pojašnjenjima i smjernicama koje donosi Ministarstvo finansija i trezora BiH, kao i ostalim zakonima u Bosni i Hercegovini, tako da finansijski izvještaji daju fer i istinit prikaz finansijskog stanja Ministarstva.

Pri sastavljanju takvih finansijskih izvještaja odgovornosti rukovodstva obuhvaćaju garancije:

- da je osmišljen i da se primjenjuje i održava sistem internih kontrola koji je relevantan za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvještaja i usklađenost sa zakonima i drugim propisima;
- da finansijski izvještaji ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze;
- da finansijski izvještaji sadrže sve relevantne podatke i analize izvršenja budžeta, kao i podatke o sistemu internih kontrola i realizaciji preporuka revizije;
- da se u poslovanju primjenjuju važeći zakonski i drugi relevantni propisi.

Rukovodstvo je također odgovorno za čuvanje imovine i resursa od gubitaka, pa stoga i za preduzimanje odgovarajućih mjera kako bi se spriječile i otkrile pronevjere i ostale nezakonitosti.

Datum, _____

Ministar:

Josip Grubeša