



BOSNA I HERCEGOVINA

IZVJEŠĆE O OBAVLJENOJ FINANCIJSKOJ 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

IZVJEŠĆE

O OBAVLJENOJ FINACIJSKOJ REVIZIJI

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

Broj: 04-16-1-842/19

Sarajevo, srpanj 2019. godine

Kazalo

I. MIŠLJENJE NEOVISNOG REVIZORA.....	5
MIŠLJENJE O FINACIJSKIM IZVJEŠĆIMA	5
MIŠLJENJE O USKLAĐENOSTI	7
II. IZVJEŠĆE O REVIZIJI.....	9
1. KRITERIJI	9
2. REALIZACIJA RANIJIH PREPORUKA	9
3. SUSTAV UNUTARNJIH KONTROLA	11
3.1 Funkcioniranje sustava unutarnjih kontrola.....	11
3.2 Unutarnja revizija	13
4. PRORAČUN	14
4.1 Program rada i izvješće 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. FINACIJSKA IZVJEŠĆA.....	17
5.1 Pregled rashoda i izdataka iz proračuna.....	17
5.1.1 Bruto plaće.....	18
5.1.2 Troškovi zakupa	18
5.1.3 Tekući grantovi	19
5.1.4 Višegodišnja kapitalna ulaganja	19
5.2 Pregled prihoda i primitaka	20
5.3 Bilanca stanja	21
5.4 Pregled dinamike upošljavanja	21
6. JAVNE NABAVE.....	23
6.1 Nabava službenog putničkog vozila	24
6.2 Nabava usluga informatičke potpore	24
7. OSTALO	25
7.1 Projekat „Državni zavod“	25
7.2 Žalbeno vijeće	26
8. KOMENTARI	27
PRIVICI	27

I. MIŠLJENJE NEOVISNOG REVIZORA

Mišljenje neovisnog revizora se daje na temelju provedene financijske revizije koja obuhvata reviziju financijskih izvješća i, u svezi s istom, reviziju usklađenosti aktivnosti, financijskih transakcija i informacija s relevantnim zakonima i drugim propisima.

MIŠLJENJE O FINANCIJSKIM IZVJEŠĆIMA

Mišljenje

Izvršili smo reviziju financijskih izvješća **Ministarstva pravde Bosne i Hercegovine** (u daljnjem tekstu: Ministarstvo) koji obuhvaćaju: bilancu stanja na 31.12.2018. godine, pregled prihoda, primitaka i financiranja po ekonomskim kategorijama, pregled rashoda i izdataka iz proračuna, po ekonomskim kategorijama, posebne podatke o plaćama i broju uposlenih, pregled dinamike upošljavanja, pregled stalnih sredstava u obliku stvari i prava, pregled kapitalnih ulaganja, pregled doznaka iz tekuće pričuve proračuna, za godinu koja završava na taj dan i analizu izvršenja proračuna – tekstualni dio, uključujući i sažetak značajnih računovodstvenih politika.

Prema našem mišljenju, financijska izvješća Ministarstva prikazuju istinito i fer, u svim materijalnim aspektima, financijsko stanje imovine, obveza i izvora sredstava na 31.12.2018. godine i izvršenje proračuna za godinu koja se završava na navedeni datum, sukladno prihvaćenom okviru financijskog izvješćivanja.

Temelj za mišljenje

Reviziju smo obavili sukladno Zakonu o reviziji institucija Bosne i Hercegovine i Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI). Naše odgovornosti prema tim standardima su detaljnije opisane u paragrafu *Odgovornosti revizora za reviziju financijskih izvješća*.

Neovisni smo od Ministarstva sukladno etičkim zahtjevima koji su relevantni za našu reviziju i ispunili smo ostale etičke odgovornosti sukladno tim zahtjevima.

Vjerujemo kako su revizijski dokazi koje smo pribavili dostatni i odgovarajući da osiguraju temelj za naše mišljenje.

Odgovornosti rukovodstva za financijska izvješća

Rukovodstvo Ministarstva je odgovorno za izradu i fer prezentaciju financijskih izvješća sukladno prihvaćenom okviru financijskog izvješćivanja na razini institucija Bosne i Hercegovine, tj. Zakonu o financiranju institucija BiH, Pravilniku o financijskom izvješćivanju institucija BiH i Pravilniku o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija BiH. Ova odgovornost podrazumijeva i kreiranje, primjenu i održavanje unutarnjih kontrola koje su relevantne za pripremu i prezentaciju financijskih izvješća koja ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze uslijed prijevare ili greške, odgovarajuća objelodanjivanja relevantnih informacija u napomenama uz financijska izvješća, kao i odabir i primjenu odgovarajućih računovodstvenih politika i računovodstvenih procjena, koje su razumne u danim okolnostima.

Odgovornosti revizora za reviziju financijskih izvješća

Naši ciljevi su steći razumno uvjerenje o tome jesu li financijska izvješća kao cjelina sačinjena bez značajnog pogrešnog prikazivanja uslijed prijevare ili greške i izdati izvješće neovisnog revizora koje uključuje naše mišljenje. Razumno uvjerenje je visoka razina uvjerenja, ali nije garancija da će revizija obavljena sukladno Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih 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 zbrojno, utječu na ekonomske odluke korisnika donijete na temelju tih financijskih izvješća.

Kao sastavni dio revizije sukladno Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija, stvaramo profesionalne procjene i održavamo profesionalni skepticizam tijekom revizije. Mi također:

- Prepoznamo i procjenjujemo rizike značajnog pogrešnog prikazivanja financijskih izvješća, zbog prijevare ili greške, oblikujemo i obavljamo revizijske postupke kao reakciju na te rizike i pribavljamo revizijske dokaze koji su dostatni i primjereni da osiguraju temelj 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 unutarnjih kontrola.
- Stječemo razumijevanje unutarnjih kontrola relevantnih za reviziju kako bismo oblikovali revizijske postupke koji su primjereni u danim okolnostima, ali ne i za svrhu izražavanja mišljenja o uspješnosti unutarnjih kontrola.
- Ocjenjujemo primjerenost korištenih računovodstvenih politika i razumnost računovodstvenih procjena i povezanih objava koje je stvorilo rukovodstvo.
- Ocjenjujemo cjelokupnu prezentaciju, strukturu i sadržaj financijskih izvješća, uključujući i objave, kao i odražavaju li financijska izvješća transakcije i događaje na kojima su zasnovani na način kojim se postiže fer prezentacija.

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

MIŠLJENJE O USKLAĐENOSTI

Mišljenje

U svezi s revizijom finansijskih izvješća 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 sukladne su, u svim materijalnim aspektima, sa zakonima i drugim propisima koji su definirani kao kriteriji za danu reviziju.

Temelj za mišljenje

Reviziju usklađenosti smo izvršili sukladno Zakonu 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*.

Neovisni smo o Ministarstvu sukladno etičkim zahtjevima koji su relevantni za našu reviziju i ispunili smo ostale etičke odgovornosti sukladno tim zahtjevima.

Vjerujemo kako su revizijski dokazi koje smo pribavili dostatni i odgovarajući da osiguraju temelj za naše mišljenje.

Skretanje pozornosti

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

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

Odgovornosti rukovodstva za usklađenost

Pored odgovornosti za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvješća, rukovodstvo Ministarstva je također odgovorno osigurati da su aktivnosti, finansijske transakcije i informacije sukladne propisima kojima su regulirane i potvrđuje da je tijekom fiskalne godine osiguralo namjensko, svrsishodno i zakonito korištenje raspoloživih sredstava za ostvarivanje utvrđenih ciljeva, te ekonomično, efikasno i efektivno funkcioniranje sustava finansijskog upravljanja i kontrole.

Odgovornosti revizora za reviziju usklađenosti

Pored odgovornosti da izrazimo mišljenje o finansijskim izvješćima, naša odgovornost podrazumijeva i izražavanje mišljenja o tome jesu li aktivnosti, finansijske transakcije i informacije, u svim materijalnim aspektima, sukladne zakonima i drugim propisima kojima su regulirane. Odgovornost revizora uključuje obavljanje procedura, kako bi pribavili revizijske dokaze o tome koriste li se sredstva za odgovarajuće namjene i je li poslovanje Ministarstva, prema definiranim kriterijima, usklađeno s relevantnim zakonima i drugim propisima. Procedure podrazumijevaju procjenu rizika od značajnih neusklađenosti sa zakonima i propisima koji reguliraju poslovanje subjekta revizije. Također, naša odgovornost podrazumijeva i ocjenu finansijskog upravljanja, funkcije unutarnje revizije i sustava unutarnjih kontrola.

Sarajevo, 26.7.2019. godine

GLSAVNI REVIZOR

Dragan Vrankić, v.r.

**ZAMJENIK
GLAVNOG REVIZORA**

Jasmin Pilica, v.r.

**ZAMJENIK
GLAVNOG REVIZORA**

Ranko Krsman, v.r.

II. IZVJEŠĆE O REVIZIJI

1. KRITERIJI

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine izvršio je reviziju finansijskih izvješća i, u svezi s istom, reviziju usklađenosti. Revizija finansijskih izvješća i revizija usklađenosti podrazumijeva proces objektivnog prikupljanja i procjenjivanja dokaza, kako bi se utvrdilo jesu li predmeti revizije, tj. finansijska izvješća, kao i aktivnosti, finansijske transakcije i informacije, usklađeni s odgovarajućim kriterijima koji su sadržani u zakonima i drugim propisima. Kriteriji predstavljaju usporedne 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 proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza 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 nabavama 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 financiranju institucija BiH
- Zakon o unutarnjoj reviziji.

2. REALIZACIJA RANIJIH PREPORUKA

Ured za reviziju institucija BiH izvršio je finansijsku reviziju Ministarstva za 2017. godinu, sačinio Izvješće o finansijskoj reviziji i dao pozitivno mišljenje na finansijska izvješća i pozitivno mišljenje na usklađenost sa skretanjem pozornosti na slabosti vezane za proces uspostavljanja sveobuhvatnog sustava finansijskog upravljanja i kontrole, višegodišnju kontinuiranu isplatu naknade za produženi rad i nedosljednu primjenu Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine. U Izvješću su dane preporuke u cilju otklanjanja uočenih nepravilnosti. Ministarstvo je postupilo sukladno članku 16. točka 3. Zakona o reviziji institucija BiH i obavijestilo nas o poduzetim aktivnostima na realizaciji danih preporuka u cilju prevazilaženja nepravilnosti identificiranih u izvješću o obavljenoj reviziji za 2017. godinu.

Ministarstvo je sačinilo akcijski plan za realizaciju preporuka.

Uvidom u poduzete aktivnosti, dajemo osvrt na realizaciju preporuka:

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

Ministarstvo je krajem godine u cijelosti dokumentiralo proces financijskog upravljanja i kontrole, sačinjena je mapa poslovnih procesa, uvršteni su i procijenjeni rizici i sačinjen je registar rizika.			
Jedinica unutarnje revizije pri Ministarstvu je imala proaktivan stav po pitanju uspostavljanja funkcije unutarnje revizije u institucijama iz svoje oblasti, ali s obzirom na to da nije jedini sudionik u tom procesu, poduzete aktivnosti nisu rezultirale uspostavljanjem unutarnje jedinice u svim pravosudnim institucijama.			
Ministarstvo nije (izuzimajući određena mišljenja koja su inicirana od Agencije za državnu službu BiH) poduzimalo aktivnosti na rješavanju uočenih nedostataka i dilema u postupanju institucija BiH sukladno Zakonu o državnoj službi u institucijama BiH i Zakonu o radu u institucijama BiH. Ministarstvo putem Upravnog inspektorata uglavnom ne provodi mjere definirane kroz prekršajne odredbe spomenutih 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 usuglasilo podatke navedene u nalogu za vozila s odredbama Odluke o načinu i postupku ostvarivanja prava uposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine na troškove smještaja, naknadu za odvojeni život i naknadu za privremeno raspoređivanje.			
Ministarstvo je putem Ministarstva financija i trezora BiH poduzimalo potrebne radnje u svezi 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 kata za smještaj Tužiteljstva Bosne i Hercegovine ni u 2018. godini nije bila u punoj mjeri efikasna, tijekom godine su provedene aktivnosti na pribavljanju potrebnih suglasnosti i izradi projekata, građevinski radovi nisu započeti.			
Ministarstvo je unaprijedilo sustav kontrole i osiguralo da se blagovremeno i kronološki vrši evidentiranje svih knjigovodstvenih promjena u poslovnim knjigama Ministarstva.			
Ministarstvo je poduzimalo određene aktivnosti u cilju uspostavljanja efikasnog sustava javnih nabava, ali iste nisu u punoj mjeri unaprijedile ovaj proces. Podaci o			

provedenim postupcima se prezentiraju sukladno zakonskoj regulativi.			
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. SUSTAV UNUTARNJIH KONTROLA

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

Unutarnji ustroj i način rada Ministarstva utvrđeni su Pravilnikom o unutarnjem ustroju i sistematizaciji, koji je usvojen u prosincu 2013. godine, a koji je mijenjan i dopunjavan u 2015. godini i u travnju 2018. godine. Izmjenom i dopunom Pravilnika o sistematizaciji iz 2018. godine, Ministarstvo je sukladno Zakonu o pružanju besplatne pravne pomoći¹ prvenstveno definiralo unutarnji ustroj Ureda za pružanje besplatne pravne pomoći.

Pravilnikom o unutarnjem ustroju Ministarstva, uređen je način rada i rukovođenja Ministarstvom, te opis radnih mjesta državnih službenika i uposlenika. Istim su sistematizirana radna mjesta za 266 izvršitelja, a na 31.12.2018. godine u Ministarstvu su bila 234 uposlena. Uvidom u popunjenost rukovodećih pozicija u Ministarstvu može se konstatirati da ni u 2018. godini nije popunjena pozicija rukovodećeg državnog službenika, pomoćnika ministra za kaznenu pomoć i edukaciju u kaznenim 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 travnja 2018. godine. Za tri uposlena nije izvršeno usklađivanje postojećih radnih mjesta s navedenom izmjenom.

Sustav finansijskog upravljanja i kontrole je krajem godine uspostavljen sukladno Zakonu o financiranju institucija BiH², Priručniku za finansijsko upravljanje i kontrolu i Smjernicama za provedbu procesa upravljanja rizicima u institucijama BiH. Ministarstvo je sačinilo popis i mapiranje poslovnih procesa, utvrdilo i procijenilo rizike i izradilo registar rizika. Implementiranje uspostavljenog sustava će se moći sagledati u 2019. godini. Ministarstvo je popunilo obrazac Godišnjeg izvješća o finansijskom upravljanju i kontroli za 2018. godinu, ali ga je s manjim zakašnjenjem dostavilo Središnjoj harmonizacijskoj jedinici Ministarstva financija i trezora.

3.1 Funkcioniranje sustava unutarnjih kontrola

Postupcima revizije uočili smo slabosti u funkcioniranju unutarnjih kontrola koje se odnose na: ocjenjivanje državnih službenika, sustav koji regulira prava i obveze uposlenih 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 sustav upravljanja dokumentima (engl. Document management system - DMS), internim aktom definiralo i propisalo način postupanja s predmetima i aktima u okviru uspostavljenog sustava, ali nije izvršilo usklađivanje internih akata koji definiraju način postupanja, odobravanja i pravdanja naloga za službena putovanja s novonastalom situacijom. Također, Ministarstvo nije postupilo sukladno Instrukciji Ministarstva financija 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. studenog 2018. godine. Ministarstvo je 17.12.2018. godine donijelo Odluku o procedurama elektronskog blagajničkog poslovanja, ali akti koji reguliraju službena putovanja u Ministarstvu nisu mijenjani. Točnije, 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 uposlenike koji su upućeni na isti službeni put i pod istim okolnostima ne postupa se jednoobrazno. Tako, primjerice, u pozivnom pismu je navedeno da je osigurana besplatna ishrana (organizator snosi troškove ishrane), međutim, jednom uposlenom je izvršeno umanjenje 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 regulirati način i postupak ostvarivanja prava i obveza uposlenih u Ministarstvu prilikom službenog putovanja, kao i osigurati da se postupa sukladno Odluci o načinu i postupku ostvarivanja prava uposlenih u institucijama BiH na naknadu za službeno putovanje.

Sukladno preporuci iz Izvješća o financijskoj reviziji za 2017. godinu, u kojoj je skrenuta pozornost na to da je Ministarstvo dužno osigurati da se, prilikom popunjavanja putnih naloga za vozila i priznavanja troškova uporabe vozila, poštuju odredbe definirane internim aktom, kao i odredbe definirane 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 definirane 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 djelomično popunjeni ne osiguravaju u potpunosti kontrolu nad namjenskom uporabom službenog vozila. Pored toga, uvidom u putne naloge za uporabu službenih vozila uočena je neusuglašenost s Odlukom o načinu i postupku ostvarivanja prava uposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine na naknadu za službeno putovanje. Navedenom Odlukom je definirano da se službeno putovanje vrši na temelju naloga za službeni put te da se pod službenim putovanjem podrazumijeva putovanje na koje se uposleni upućuje radi izvršenja službenog zadatka izvan mjesta rada, pod uvjetom da je mjesto na koje se uposleni upućuje udaljeno od mjesta rada više od 50 km. Uvidom u naloge za vozila uočeno je da su evidentirana

³ Akt Ministarstva financija 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 izdan nalog za službeni put.

Prema prezentiranim 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 implementiranje Projekta izgradnje Zavoda za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera vraćeno 31.12.2018. godine. Budući da je aktima Vijeća ministara BiH Ministarstvu definirano pravo da raspolaže s ukupno osam službenih vozila, Ministarstvo je dužno poduzeti aktivnosti na usklađivanju broja vozila s važećom regulativom.

3.2 Unutarnja revizija

Sukladno Zakonu o unutarnjoj reviziji institucija BiH⁴ i Odluci o kriterijima za uspostavljanje jedinica unutarnje revizije u institucijama BiH⁵, Jedinica unutarnje revizije Ministarstva nadležna je za vršenje funkcije unutarnje revizije u sljedećim institucijama: Ministarstvu, Pravobraniteljstvu, Jedinici za implementiranje Projekta izgradnje Zavoda za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera, Visokom sudbenom i tužiteljskom vijeću, Sudu BiH, Tužiteljstvu BiH i Ustavnom sudu BiH.

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

Prema Godišnjem planu rada Jedinice unutarnje revizije u Ministarstvu planirana je revizija na temu „Upravljanje ljudskim resursima“ te dvije naknadne revizije na temu „Proces službenih putovanja u Ministarstvu“ i „Proces uporabe službenih automobila u Ministarstvu“, koje su i obavljene sukladno planu.

Planirane revizije su obavljene sukladno planu i može se zaključiti da je u izvješćima o naknadnim revizijama konstatirano da od ukupno 11 danih preporuka, niti jedna nije realizirana.

Također, u svibnju je sačinjeno izvješće o obavljenoj reviziji na temu „Proces upravljanja ljudskim resursima Ministarstva“ u kome je unutarnja revizija konstatirala da su unutarnje kontrole djelomično uspostavljene i da postoji dosta prostora za njihovo unapređenje. Rukovodstvo se ogлуšilo na zahtjev i potrebu održavanja završnih sastanaka po obavljenoj unutarnjoj reviziji i time ignoriralo rad unutarnjih revizora. Akcijski plan realizacije preporuka rukovodstvo nije sačinilo u roku od 30 dana, točnije do momenta obavljanja završne revizije, iako je sukladno propisima bilo dužno.

PREPORUKA 2

Rukovodstvo institucije je dužno postupati sukladno zakonskim odredbama koje su definirane Zakonom o unutarnjoj reviziji, a sve u cilju osiguranja adekvatnog i efikasnog sustava unutarnjih 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. PRORAČUN

Zakonom o proračunu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza 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 financiranja bude prihod od prodaje stalnih sredstava. U proračun Ministarstva uključeni su i rashodi za Državni zavod za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera (u daljnjem tekstu: Državni zavod) u iznosu od 8.002.000 KM, koja su namjenski odobrena za funkcioniranje Državnog zavoda i ista se prate kao program posebne namjene, tako da je Ministarstvo realizaciju odobrenog proračuna pratilo putem otvorenih projektnih kodova za opću potrošnju i za Državni zavod.

Ministarstvo je, uz suglasnost Ministarstva financija i trezora BiH, vršilo preraspodjelu dijela proračunskih sredstava i usklađivanje rashoda unutar odobrenog proračuna. Odlukom Vijeća ministara BiH⁸ odobrena je preraspodjela 120.000 KM proračunskih sredstava Ministarstva – s Programa posebne namjene „Državni zavod“ u korist Jedinice za implementiranje projekta izgradnje zavoda za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH. Preraspodjela troškova je odobrena s ciljem osiguranja sredstava za poslovanja Jedinice u periodu srpanj – prosinac 2018. godine.

Prestrukturiranje 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 proračunskoj poziciji kao činjenica uzela u obzir pretpostavka da će Državni zavod, sukladno planu, 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 proračuna za 2018. godinu iznosilo je 14.010.019 KM.

4.1 Program rada i izvješće 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, Izvješće o radu je sačinjeno i u propisanoj formi dostavljeno Vijeću ministara BiH.

Program rada institucije BiH sačinjavaju na način da odobrena sredstva u proračunu povezuju s programima, ciljevima i aktivnostima koje se namjeravaju provoditi tijekom godine. Ministarstvo kao institucija ima posebno važnu ulogu u pravnom sustavu na razini 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 obvezno provoditi ocjenjivanje u samom Ministarstvu, a istovremeno je i nadležno za provedbu nadzora nad danim procesom u svim institucijama BiH.

⁷ Službeni glasnik BiH, broj 08/18

⁸ Službeni glasnik BiH, broj 69/18

Konstatirali smo kroz revizijski proces da Ministarstvo nije osiguralo da se sukladno Zakonu o državnoj službi u institucijama BiH i Pravilniku o načinu ocjenjivanja rada državnih službenika u institucijama BiH⁹ u cijelosti izvrši ocjenjivanje državnih službenika. Procesom revizije nam je prezentirano da se djelomično, po pojedinim organizacijskim jedinicama, ocjenjivanje državnih službenika i provodilo, ali s obzirom na to da isto nije provedeno po svim organizacijskim dijelovima i na kraju finalizirano na razini institucije, zaključujemo da ocjenjivanje državnih službenika nije izvršeno kako je to propisano Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH i podzakonskim aktima. Sukladno navedenom, Ministarstvo nije pripremilo i dostavilo Agenciji za državnu službu institucija BiH zbrojno izvješće o izvršenom ocjenjivanju, što je obveza iz članka 32. stavak 1. Pravilnika o načinu ocjenjivanja rada državnih službenika u institucijama BiH. Kako je Ministarstvo, sukladno 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 uvjete za dobivanje negativne ocjene (ne zadovoljava) zbog svog odnosa prema radnim zadacima koji su im delegirani bivaju „poštedene“ i mogu i dalje nastaviti s neodgovornim pristupom prema poslu, bez sankcije u vidu negativne ocjene rada (ne zadovoljava).

Također, jedna od posljedica neprovedbe propisa u svezi s ocjenjivanjem u Ministarstvu ogleda se u negativnom utjecaju na druge institucije BiH, na način da se institucije rukovode primjerom Ministarstva koje je nadležno za nadzor nad institucijama BiH u danom 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 članku 63a. stavak 10. točka 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 neprovedbu ocjenjivanja državnih službenika.

Na kraju 2018. godine, prema izvješću Agencije za državnu službu BiH, 52 institucije su dostavile izvješća o provedenom ocjenjivanju državnih službenika. Prema navedenom izvješću, pet ministarstava (Ministarstvo financija i trezora BiH, Ministarstvo civilnih poslova, Ministarstvo vanjskih poslova, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice i Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa), Tajništvo Parlamentarne skupštine BiH, Služba za poslove sa strancima BiH i Agencija za statistiku BiH, od institucija s većim brojem državnih službenika, dostavili su izvješće o izvršenom ocjenjivanju, dok su ostale institucije koje su dostavile pojedinačna izvješća, upravne organizacije s relativno malim brojem državnih službenika. Agencija za državnu službu BiH svake godine u svojim izvješćima Vijeću ministara BiH ukazuje na činjenicu da određeni broj institucija ne dostavlja izvješća 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, utjecati na institucije BiH da provode propise koji se odnose na ocjenjivanje državnih službenika.

4.1.2 Upravni inspektorat

Upravni inspektorat (u daljnjem tekstu: Inspektorat) je organizacijska jedinica u sastavu Ministarstva kojom rukovodi glavni upravni inspektor. U Inspektoratu je pored pozicije glavnog upravnog inspektora, sistematizirano 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 obveza građana, javnih korporacija, komora, javnih poduzeća i drugih pravnih osoba, u upravnom postupku; kontrolu propisa iz oblasti radnih odnosa u organima uprave; kontrolu provedbe 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 kadrovske kapaciteta Inspektorata, može li na adekvatan način pokriti sve dodijeljene mu nadležnosti. Inspektorat je nadležan za provedbu inspekcijskog upravnog nadzora i u Ministarstvu pravde BiH. Kako smo informirani tijekom revizije, Inspektorat pravi plan inspekcijskih nadzora na početku godine, ali se od istog uveliko odstupa prilikom realizacije. Prema prezentiranim podacima, u tijeku 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 financiraju iz proračuna institucija BiH. Od provedenih 35 nadzora samo u pet nadzora su utvrđene određene nepravilnosti. Kako smo informirani, 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 spomenut ćemo kolizije koje postoje između propisa koji reguliraju određene segmente postupanja, kao što je primjena propisa u svezi s umirovljenjem osoba koje su na mandatu, primjena instrumenta rezervne liste, upošljavanje na određeno vrijeme uz manje prekide duže vremensko razdoblje i sl. To su samo neki od slučajeva koji od Inspektorata, sukladno njegovim nadležnostima, traže posebnu pozornost 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 uposleni 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 nedostatnu 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 tijekom upravnog i inspekcijskog nadzora, a koje su nekada u formalnom smislu ispravne, ali suštinski promatrano nisu, i imaju utjecaja na vladavinu prava i transparentnost. U tom smislu, potrebno je prikupiti takve podatke i rezultate analiza do kojih dolazi tijekom svojih redovitih 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 dobivanje mišljenja (tumačenja). S tim u svezi, postupanje po danim mišljenjima ostaje samo na instituciji koja je određeno mišljenje tražila, a ostale institucije u sustavu, 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 sustavne 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 danim mišljenjima i tumačenjima blagovremeno upoznate sve institucije.

5. FINACIJSKA IZVJEŠĆA

Ministarstvo je sačinilo Godišnje finacijsko izvješće za 2018. godinu i dostavilo ga nadležnim organima i institucijama sukladno važećim propisima i u utvrđenom roku. Ministarstvo je u travnju, po uputama Ministarstva financija i trezora BiH, izvršilo tehničke korekcije i dopunu dostavljenih Izvješća. Analizom bilješki uz finacijska izvješća, može se konstatirati da je Ministarstvo, poštujući Pravilnik o finacijskom izvješćivanju, sačinilo detaljnu zabilješku bilančnih pozicija uz bilancu stanja, kao i detaljno obrazloženje izvršenja godišnjeg plana. Analiza izvršenja proračuna je izvršena i obrazložena za potrebe Ministarstva (opća potrošnja) i za potrebe Državnog zavoda.

5.1 Pregled rashoda i izdataka iz proračuna

U pregledu rashoda i izdataka po ekonomskim kategorijama, u razdoblju 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 razinama vlasti

(4.011.680 KM), naknade troškova uposlenih (866.899 KM), ugovorene usluge (665.880 KM), nabavu opreme (280.783 KM) te putne troškove (216.240 KM).

Pregled rashoda i izdataka iz proračuna prikazan je u Tablici I. u prilogu Izvješća.

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 uposlenih u Ministarstvu u 2018. godini. Prosječan broj uposlenih 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 uposlenih na obavljanju poslova i zadataka izvan radnog vremena. Za pojedine uposlene u Ministarstvu pravo na naknadu plaće za produženi rad je priznavano tijekom čitave godine. Prema prezentiranim podacima evidentirano je 9.280 časova prekovremenog rada za 68 uposlenih. Najveći broj naknada za produženi rad isplaćen je sudbenim policajcima, ali vrijednosno gledano značajnije naknade isplaćene su državnim službenicima. Obračun i isplata naknada za uposlene u sudbenoj policiji se vrši sukladno 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 uposlenih u Ministarstvu je nastavilo ostvarivati pravo na naknadu za prekovremeni rad i u 2018. godini, a na temelju rješenja o ovlaštenju za obavljanje poslova drugog radnog mjesta, s tim da je od kolovoza za tri osobe ukinuto dano pravo na naknadu za prekovremeni rad, a za preostalih šest uposlenih donesena su nova rješenja o ovlaštenjima kojima je obavljanje poslova vremenski ograničeno do 31.12.2018. godine. Imajući u vidu činjenicu da se već duže vremenski razdoblje 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 organizacijske jedinice za čiji smještaj je plaćana zakupnina. Zaključkom Vijeća ministara od 18.01.2018. godine naloženo je svim institucijama, koje su definirane 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 sukladno navedenoj Odluci te je ugovor o zakupu poslovnog prostora raskinulo s 31.10.2018. godine, što je za posljedicu imalo neopravdano trošenje proračunskih sredstava u vrijednosti od 79.838 KM. Neosporne su činjenice da se dodijeljeni prostor djelomično morao

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

prilagoditi potrebama institucije, ali isto se moglo obaviti znatno bržom dinamikom. Također, navedeno ne može biti razlog za nepostupanje sukladno Odluci 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 razinama vlasti realizirano 4.011.680 KM, a na ime transfera u inozemstvo 293.375 KM. Analizirajući namjenu odobrenih sredstava i utrošak istih, može se konstatirati da se navedeni izdaci ne mogu promatrati kao tekući transferi.

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

Nadalje, evidentiranje izdataka na poziciji Tekući transfer u inozemstvo (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 promatrati kao tekući grant, već kao članarina Bosne i Hercegovine u međunarodnim organizacijama. Ministarstvo je poduzelo 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 izvješćivanja, pa i konsolidaciju fiskalnih podataka na razini Bosne i Hercegovine, osigurati poštivanje regulative koja definira politike i procedure za korisnike proračuna institucija BiH.

5.1.4 Višegodišnja kapitalna ulaganja

U proračunu Ministarstva odobrena su sredstva za realizaciju višegodišnjeg projekta Rekonstrukcija objekta i nadogradnja kata za smještaj Tužiteljstva BiH¹², ukupne vrijednosti 3.780.000 KM. Realizacija projekta je planirana u razdoblju 2016.–2018. godina. U proračunu za 2018. godinu odobrena su sredstva u iznosu od 200.000 KM. S obzirom na to da su neutrošena namjenska sredstva iz prethodnog razdoblja 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 studenom 2018. godine, Vijeće ministara BiH je, na prijedlog Ministarstva, donijelo novu Odluku o odobravanju višegodišnjeg projekta Rekonstrukcija objekta i nadogradnja kata za smještaj Tužiteljstva 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 sukladno zahtjevima Tužiteljstva 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 Tužiteljstva donijelo još 2009. godine i kao višegodišnji kapitalni projekat uvrstilo ga u Zakon o proračunu za razdoblje 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 konstatirati znatno kašnjenje u provedbi planiranih aktivnosti. Ministarstvo je u 2018. godini, od ukupno raspoloživih 3.565.142 KM, realiziralo 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 kata cijelom dužinom objekta za smještaj Tužiteljstva BiH (39.455 KM). Neutrošena sredstva u iznosu od 3.344.093 KM prenesena su u 2019. godinu.

PREPORUKA 10

Potrebno je da Ministarstvo, u suradnji s Tužiteljstvom BiH, s dužnom pozornošću pristupa svim fazama planiranja po projektima te ubrza odavno započete aktivnosti na projektu Rekonstrukcija objekta i nadogradnja kata za smještaj Tužiteljstva BiH.

5.2 Pregled prihoda i primitaka

U pregledu prihoda, primitaka i financiranja po ekonomskim kategorijama u razdoblju 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 proračunom 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 proračunu, jer i nema temelja 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 razini BiH (195.335 KM) te naknade troškova polaganja pravosudnog ispita na razini 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 Zastupničkom domu i u prvom čitanju u Domu naroda, ali u drugom čitanju u Domu naroda nije dobio potporu.

5.3 Bilanca stanja

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

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

Ministarstvo je izvršilo popis stalnih sredstava, potraživanja i obveza te sitnog inventara i materijala na 31.12.2018. godine. Popisom je konstatirano da je stvarno stanje sredstava i obveza 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. Popisno povjerenstvo je utvrdilo 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 usuglašenost dostavljenih popisnih listi. Također, Ministarstvo je izvršilo popis svojih sredstava koja su dana na korištenje drugim subjektima.

Bilanca stanja prikazana je u Tablici II. u prilogu Izvješća.

5.4 Pregled dinamike upošljavanja

Zakonom o proračunu u Ministarstvu je u 2018. godini planirano 535 uposlenih, s tim da je u dinamici upošljavanja u srpnju planiran prijem 174 izvršitelja za rad u Državnom zavodu, međutim, isto nije izvršeno.

Prema prezentiranim podacima, u 2018. godini u Ministarstvu je izvršen prijem četiri osobe na neodređeno vrijeme. Prijem jednog novouposlenog je izvršen na temelju javnog oglasa, dva državna službenika su stupila u državnu službu aktiviranjem rezervne liste (po javnom oglasu provedenom u 2017. godini), dok je prijem jednog uposlenog izvršen eksternim premještanjem iz druge institucije. Prestanak radnog odnosa u Ministarstvu je vršen stjecanjem uvjeta za umirovljenje, sporazumnim prestankom radnog odnosa radi odlaska u prijevremenu mirovinu, radi zasnivanja radnog odnosa kod drugog poslodavca te istekom roka za koji je zasnovan radni odnos na određeno vrijeme.

Procesom revizije, analizirajući dinamiku upošljavanja na određeno vrijeme, došlo se do zaključka da su pojedine osobe tijekom čitave godine bile angažirane za rad u Ministarstvu putem ugovora o radu na određeno vrijeme. Na temelju suglasnosti Agencije za državnu službu vršen je prijem uposlenih na određeno vrijeme, na razdoblje 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 angažirane za rad u Ministarstvu na isti ili sličan način. U konačnici, Ministarstvo je u 2018. godini putem ugovora o radu na određeno vrijeme angažiralo 11 osoba. U studenom 2018. godine u Ministarstvu su do isteka mandata ministra primljena tri savjetnika.

Pored toga, na temelju provedenog internog oglasa izvršeno je unapređenje jedne osobe te je sukladno zakonskim regulativama izvršeno 14 internih premještaja. Temelj za interne premještaje je uglavnom usvajanje Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o unutarnjem ustroju, kojim je djelomično izvršena reorganizacija Ministarstva. Utvrđeno je također da je izvršen jedan interni premještaj državnog službenika u razdoblju 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 suglasnost Agencije za državnu službu institucija BiH), koji je prethodno postavljen po javnom oglasu. Kako je interno premješteni državni službenik bio u razdoblju 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 suglasnost Agencije za državnu službu institucija BiH, a kako je i on bio u razdoblju 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 natječaja i prijema jednog državnog službenika internim premještajima u tijeku probnog rada po istom natječaju 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 upošljavanje državnih službenika, i to kroz primjenu internih premještaja osoba (u razdoblju probnog rada) u vrlo kratkom razdoblju 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 prezentirane 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 umanjenju transparentnosti, a samim tim i povjerenja u pravni sustav i vladavinu prava u BiH.

Naime, osobe na probnom radu u Ministarstvu interno su premiještane iako nisu imale ocjenu rada koja se primjenjuje sukladno članku 30. stavak 7. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH. Iako Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH nije izričito zabranjeno vršiti interni premještaj u tijeku probnog rada, činjenica je da je člankom 30. stavak 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 spomenuta 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 razdoblja probnog rada, postavlja se pitanje mogu li državni službenici na probnom radu imati ocjenu rada prije isteka godine dana. Kako je propisano da ocjenu dobivaju nakon godine dana probnog rada, moglo bi se zaključiti da nije ni moguće da te osobe osiguraju ocjenu zahtijevanu člankom 30. stavak 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 razdoblju ocjenjivanja, izuzimajući osobe na probnom radu, iz razloga što se razdoblja redovnog ocjenjivanja ne moraju poklapati s istekom probnog rada. Značaj ocjene rada kod internog premještaja prepoznao je i Sud BiH u svojoj presudi¹⁴ iz travnja 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, prije donošenja odluke o internom premještanju uposlenog razmotriti sve pravne i financijske posljedice koje bi mogle nastati namjeravanim internim premještanjem (financijski efekti, netransparentnost u upošljavanju i sl.).

Obveza za sistematiziranje i popunjavanje radnih mjesta za pružanje besplatne pravne pomoći proističe iz Zakona o pružanju besplatne pravne pomoći pred organima i institucijama BiH¹⁵, kojim je definirano da se uspostavlja Ured koji je unutarnja organizacijska jedinica u sastavu Ministarstva. Poslove besplatne pravne pomoći obavljaju uposleni 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 unutarnjem ustroju Ministarstva usvojen u travnju 2018. godine, kao i da je pribavljena suglasnost Vijeća ministara BiH za upošljavanje 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 uposlenih.

6. JAVNE NABAVE

Ministarstvo je sačinilo Plan javnih nabava za 2018. godinu kako je propisano Zakonom o javnim nabavama¹⁶. Odlukom ministra formirano je stalno povjerenstvo, na mandat od dvije godine, koje vrši evaluaciju ponuda i daje prijedlog za izbor najpovoljnijeg dobavljača te provodi postupke javnih nabava. Pregled realizacije zaključenih ugovora/okvirnih sporazuma objavljen je na web stranici Ministarstva.

Prema prezentiranim podacima¹⁷, Ministarstvo je u 2018. godini provelo deset otvorenih postupaka, 11 konkurentskih, jedan ograničeni te izbor dobavljača u ostalim slučajevima vršen je putem izravnih 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 regulira postupanje i provedba postupaka javnih nabava u Ministarstvu s „novim“ Zakonom o javnim nabavama, koji je na snazi još od studenog 2014. godine. Nadalje, uočeno je da se u svim slučajevima blagovremeno ne pokreću postupci javnih nabava, što se reflektira 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 informacijskog sustava Registra zaloga BiH na pokretnim stvarima može se konstatirati da je potpisan zapisnik o primopredaji pružanja usluge nadogradnje informacijskog sustava registra zaloga od strane dobavljača i ugovornog organa te je izvršeno plaćanje fakture u ugovorenom iznosu. Uvidom u stanje na terenu, može se zaključiti da je na stranici Ministarstva još uvijek u funkciji stara

¹⁵ Službeni glasnik BiH, broj 83/16

¹⁶ Službeni glasnik BiH, broj 39/14

¹⁷ Izvješće o ukupnom broju postupaka i ukupnoj vrijednosti dodijeljenih ugovora po vrsti postupka i predmetu nabava (sustav e-Nabave)

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 preduvjeti, novu aplikaciju Registra zaloga potrebno je staviti u funkciju u punom kapacitetu.

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

6.1 Nabava službenog putničkog vozila

U postupku nabave motornog vozila, koji je pokrenut u listopadu, tenderskom dokumentacijom je definirano da je planirana vrijednost vozila do 50.000 KM, definirane su tehničke karakteristike vozila, kao i rokovi za dostavljanje ponuda. Analizirajući provedeni postupak može se konstatirati da je tendersku dokumentaciju preuzeo 21 potencijalni ponuđač. Tehnička specifikacija za vozilo koje se nabavlja sadržavala je kako slijedi: volumen motora minimalno 1.997 ccm, snaga minimalno 110 kw, obrtni moment, prosječna potrošnja, najmanja maksimalna brzina od 210 km na sat 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 volumen 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 definiranih zahtjeva nema svoju opravdanost koja je bitna za službenu uporabu vozila. U tijeku revizije nisu nam prezentirani podaci o istraživanju tržišta iz kojih bi se moglo vidjeti koja su vozila mogla ispuniti uvjete 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 razdoblju provedbe postupka, navedena nabava je bila predmet monitoringa koji je po službenoj dužnosti provela Agencija za javne nabave (u daljnjem 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 danom izjašnjenju u potpunosti odbacilo, kao neosnovane, navode iz akta Agencije, bez da je obrazloženo koja su druga vozila zadovoljavala tražene uvjete, a potreba za nabavom dvije ISOFIX kopče za priključak dječijeg sjedišta obrazložena je činjenicom da je Ministarstvo ovom nabavom željelo nabaviti automobil novije proizvodnje, te da će posjedovanje navedene opreme biti prednost prilikom prodaje vozila.

Iz svega prezentiranog se može zaključiti da je Ministarstvo provelo proceduru nabave motornog vozila na način koji nije osigurao poštivanje osnovnih načela javnih nabava iz članka 3. Zakona o javnim nabavama. Takvo postupanje dobiva posebno na značaju s obzirom na to da je Ministarstvo jedna od važnijih institucija izvršne vlasti na razini Bosne i Hercegovine kada je u pitanju uspostava pravnog sustava i vladavine prava u institucijama BiH.

6.2 Nabava usluga informatičke potpore

Na temelju odluke o pokretanju postupka javne nabave, Ministarstvo je putem otvorenog postupka izvršilo nabavu usluga informatičke potpore Registru zaloga BiH na pokretnim stvarima. Procijenjena vrijednost nabave je 105.000 KM uz predviđeno zaključenje okvirnog sporazuma na razdoblje od tri godine. Postupcima revizije utvrđeno je da je ugovorni organ u

tenderskoj dokumentaciji, kao jedan od uvjeta za kvalifikaciju, tražio da je ponuđač minimalno jednom, u zadnjih pet godina, sudjelovao u izradi ili implementiranju Registra zaloga na pokretnim stvarima. Traženi uvjet može nepovoljno utjecati na konkurenciju. Ministarstvo nije vršilo istraživanje tržišta, niti analiziralo ima li više ponuđača koji mogu ispuniti traženi uvjet, 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 povjerenstva za javne nabave, zaključen je okvirni sporazum u vrijednosti od 103.999 KM. Izabrani dobavljač je i ranije u Ministarstvu pružao usluge informatičke potpore Registru zaloga BiH na pokretnim stvarima.

Procesom revizije, uočeno je da se prilikom provedbe navedenih postupaka nisu poštovala opća načela Zakona o javnim nabavama BiH, članak 3. koji definira da je ugovorni organ dužan postupati transparentno, da se u postupku javne nabave prema kandidatima/ponuđačima ponaša jednako i nediskriminirajuće, na način da osigura pravičnu i aktivnu konkurenciju, s ciljem najefikasnijeg korištenja javnih sredstava u svezi s predmetnim nabavama.

PREPORUKA 12

Ministarstvo je dužno nabave provoditi uz dosljedno poštivanje općih načela iz članka 3. Zakona o javnim nabavama, koji se prije svega odnose na osiguranje aktivne i pravične konkurencije u postupcima nabave, 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 proračunu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2018. godinu definirano je da je u proračun Ministarstva uključen i ukupni proračun za Državni zavod u iznosu od 8.002.000 KM, a na temelju planiranog upošljavanja 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 temelju preuzetih obveza, nastavilo s plaćanjem računa pružateljima komunalnih usluga te je za potrebe osiguranja objekta angažiralo sedam osoba putem ugovora o djelu, za čiji rad su isplaćene bruto naknade od 65.665 KM, dok je za nabavu opreme za potrebe održavanja objekta Ministarstvo utrošilo 148.081 KM.

Zakonom o osnivanju Zavoda za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH¹⁸ (u daljnjem 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 studenog uputio Prijedlog odluke o prestanku rada Jedinice te Upravnog i Nadzornog odbora Zavoda, a po

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

istom je u veljači 2019. godine upućena dopuna (dostavljen prilog: Mišljenje Ministarstva financija 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 svoja izvješća isticao i upozoravao na problematiku uspostavljanja Državnog zavoda, o čemu je i sačinio i Dodatno revizorsko izvješće o Projektu izgradnje zavoda za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera Bosne i Hercegovine, u kome je detaljno obrazložena navedena problematika i detektirani rizici (vidjeti www.revizija.gov.ba).

PREPORUKA 13

Potrebno je da Ministarstvo, kao jedan od nositelja 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 definirano da Žalbeno vijeće ima tri člana koje imenuje Vijeće ministara BiH, na prijedlog ministra pravde BiH, sukladno Zakonu 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-financijske poslove za potrebe Žalbenog vijeća obavlja Ministarstvo, koje je i dužno da u svom proračunu osigura i sredstva za rad ovog tijela. Stupanjem na snagu ove Odluke prestala je važiti Odluka o formiranju žalbenog vijeća pri Vijeću ministara²⁰. Do momenta obavljanja završne revizije, procedura upošljavanja članova Žalbenog vijeća nije pokrenuta. Žalbeno vijeće ima vrlo bitnu ulogu u sustavu, kao drugostupanjsko tijelo koje je nadležno za odlučivanje po žalbi na prvostupanjska rješenja organa uprave BiH, ukoliko zakonom za odlučivanje po žalbi nije utvrđena nadležnost nekog drugog organa. S obzirom na to da već duže razdoblje Žalbeno vijeće nije rješavalo zaprimljene predmete (u 2018. godini navedeno tijelo nije funkcioniralo) broj neriješenih predmeta je značajan. Ministarstvo je donijelo odluku o imenovanju povjerenstva za preuzimanje predmeta od Generalnog tajništva Vijeća ministara BiH. Primopredaja je komisijski obavljena 14.12.2018. godine, o čemu je sačinjen i zapisnik.

PREPORUKA 14

Ministarstvo je dužno ubrzati aktivnosti i osigurati sve uvjete za uspostavljanje i otpočinjanje s radom Žalbenog vijeća, kao drugostupanjskog 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 izvješća o reviziji za 2018. godinu, tako da je ovo Izvješće bez korekcija u odnosu na Nacrt izvješća o reviziji za 2018. godinu.

Voditelj tima za financijsku reviziju

Nataša Pavlović, viši revizor, v.r.

Rukovoditelj Odjela za financijsku reviziju

Nedžad Hajtić, viši revizor, v.r.

Članovi tima za financijsku reviziju

Ivona Beus, revizor, v.r.

Lutvija Šrndić, revizor, v.r.

Iva Zeljko, revizor, v.r.

Nerman Velić, IT revizor, v.r.

Rukovoditelj Odjela za razvoj, metodologiju i kontrolu kvalitete financijske revizije

Dragoljub Kovinčić, viši revizor, v.r.

Privici

Tablica I. – Pregled rashoda proračuna za 2018. godinu

Tablica II. – Bilanca stanja na 31.12.2018. godine

Izjava o odgovornostima rukovodstva

Pregled rashoda proračuna za 2018. godinu

Naziv institucije: Ministarstvo pravde BiH

Tablica I.

Opis	Odobreni proračun	Usklađivanja proračuna	Ukupni proračun (2+3)	Izvršenje proračuna	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 uposlenih	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
Nabava 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
Nabava zemljišta		0	0		
Nabava građevina		0	0		
Nabava opreme	848,000	13,500	861,500	428,864	50
Nabava 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 razinama vlasti	2,716,000	1,322,000	4,038,000	4,011,680	
Transferi u inozemstvo	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 Tužiteljstva 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 -Potpora 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 proračuna po ekonomskim kategorijama odobrilo 29.03.2019. godine.

Ministar:
Josip Grubeša

Bilanca stanja na 31.12.2018. godine

Naziv institucije: Ministarstvo pravde BiH

Tablica 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 obveze i razgraničenja	1,913,756	1,853,447	97
Kratkoročne tekuće obveze	1,066,519	852,198	80
Kratkoročni krediti i zajmovi			
Obveze prema uposlenima	612,048	592,619	97
Interni finansijski odnosi			
Kratkoročna razgraničenja	235,190	408,631	174
4. Dugoročne obveze i razgraničenja	0	0	
Dugoročni krediti i zajmovi			
Ostale dugoročne obveze			
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 izvješćivanju institucija Bosne i Hercegovine, čl.10. stavak 4., napomenuto je da bilanca stanja proračunskih korisnika **neće biti uravnotežena** (aktiva jednaka pasivi) zbog programski uspostavljenog sustava Glavne knjige, dok će bilanca stanja koju radi Ministarstvo financija i trezora na razini Proračuna institucija Bosne i Hercegovine za tekuću godinu biti uravnotežena.

Rukovodstvo je Bilancu stanja odobrilo 29.03.2019. godine.

Ministar:
Josip Grubeša

Izjava o odgovornostima rukovodstva

Međunarodni standard vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI 1580) predviđa da revizor treba dobiti odgovarajuću izjavu od rukovodstva institucije kao dokaz da rukovodstvo priznaje svoju odgovornost za objektivno prikazivanje finansijskih izvješća suglasno mjerodavnom okviru finansijskog izvješćivanja, te da je odobrilo finansijska izvješća.

Rukovodstvo **Ministarstva pravde Bosne i Hercegovine** (u daljnjem tekstu: Ministarstvo) dužno je osigurati da finansijska izvješća za 2018. godinu budu izrađena sukladno Zakonu o financiranju institucija BiH (Službeni glasnik BiH broj 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13), Pravilniku o finansijskom izvješćivanju institucija BiH (Službeni glasnik BiH broj 25/15 i 91/17) i Pravilniku o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija BiH (protokol Ministarstva financija i trezora BiH broj 01-08-02-1-1515-1/15 od 04.02.2015. godine). Rukovodstvo je također obvezno postupati sukladno Zakonu o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2018. godinu (Službeni glasnik BiH broj 8/18) i pratećim naputcima, pojašnjenjima i smjernicama koje donosi Ministarstvo financija i trezora BiH, kao i ostalim zakonima u Bosni i Hercegovini, tako da finansijska izvješća daju fer i istinit prikaz finansijskog stanja Ministarstva.

Pri sastavljanju takvih finansijskih izvješća odgovornosti rukovodstva obuhvaćaju garancije:

- da je osmišljen i da se primjenjuje i održava sustav unutarnjih kontrola koji je relevantan za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvješća i usklađenost sa zakonima i drugim propisima;
- da finansijska izvješća ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze;
- da finansijska izvješća sadrže sve relevantne podatke i analize izvršenja proračuna, kao i podatke o sustavu unutarnjih 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 poduzimanje odgovarajućih mjera kako bi se spriječile i otkrile pronevjere i ostale nezakonitosti.

Datum, _____

Ministar:

Josip Grubeša