



BOSNA I HERCEGOVINA

IZVJEŠTAJ O OBAVLJENOJ FINANSIJSKOJ REVIZIJI

*MINISTARSTVA SIGURNOSTI
BOSNE I HERCEGOVINE
ZA 2019. 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 SIGURNOSTI
BOSNE I HERCEGOVINE
ZA 2019. GODINU**

Broj: 02-16-1-646/20

Sarajevo, juni 2020. 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	10
3.1	Funkcionisanje sistema internih kontrola	10
3.2	Organizacija i rukovođenje	13
3.3	Interna revizija	14
4.	BUDŽET	15
5.	FINANSIJSKI IZVJEŠTAJI	15
5.1	Pregled rashoda i izdataka iz budžeta	15
5.1.1	Bruto plaće.....	16
5.1.2	Putni troškovi	16
5.1.3	Izdaci za upotrebu vozila	17
5.1.4	Izdaci po osnovu ugovora o djelu	18
5.2	Pregled prihoda i primitaka	19
5.3	Bilans stanja	19
5.3.1	Popis sredstava i obaveza	19
5.4	Pregled dinamike zapošljavanja	20
6.	JAVNE NABAVKE	23
6.1	Nabavka opreme - donacija	24
7.	OSTALO	27
7.1	IT revizija	27
8.	KOMENTARI	29
	PRILOZI	29

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 sa relevantnim zakonima i drugim propisima.

MIŠLJENJE O FINANSIJSKIM IZVJEŠTAJIMA

Mišljenje

Izvršili smo reviziju finansijskih izvještaja **Ministarstva sigurnosti Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ministarstvo)** koji obuhvataju: bilans stanja na 31.12.2019. 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 31.12.2019. godine i izvršenje budžeta za godinu koja se završava na navedeni datum, u skladu sa 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 odjeljku *Odgovornosti revizora za reviziju finansijskih izvještaja*.

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

Vjerujemo da su revizioni 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 sa 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 sa 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 sa 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 sa 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 s rezervom

U vezi sa revizijom finansijskih izvještaja **Ministarstva** za 2019. godinu, izvršili smo i reviziju usklađenosti aktivnosti, finansijskih transakcija i informacija sa relevantnim zakonima i drugim propisima.

Prema našem mišljenju, osim za navedeno u odjeljku *Osnova za mišljenje s rezervom*, aktivnosti, finansijske transakcije i informacije **Ministarstva** za 2019. godinu u skladu su, u svim materijalnim aspektima, sa zakonima i drugim propisima koji su definisani kao kriteriji za datu reviziju.

Osnova za mišljenje s rezervom

Kao što je navedeno u Izvještaju:

Nabavka opreme iz donatorskih sredstava izvršena je bez provođenja postupaka javnih nabavki propisanih Zakonom o javnim nabavkama, mada nisu ispunjeni uslovi za izuzeće (tačka 6.1 Izvještaja).

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

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

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

Skretanje pažnje

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

- *Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Ministarstva nije usklađen sa odredbama važećih odluka Vijeća ministara BiH (tačka 3.2 Izvještaja).*
- *Interna revizija nije uspostavljena u skladu sa relevantnim propisima iz oblasti interne revizije (tačka 3.3 Izvještaja).*
- *Prilikom zapošljavanja osoblja nije osigurana potpuna dosljednost pri primjeni propisa i transparentnost postupka (tačka 5.4 Izvještaja).*
- *Aktivnosti vezane za uspostavu AFIS i TETRA sistema ne provode se dovoljno efikasno duži niz godina (tačka 7.1 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 sa 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 sa 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, 22.6.2020. godine

**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 sa 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 2019. 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 2018. godinu, sačinio Izvještaj o finansijskoj reviziji i dao pozitivno mišljenje o finansijskim izvještajima i pozitivno mišljenje sa skretanjem pažnje o usklađenosti. U Izvještaju su date preporuke u cilju otklanjanja uočenih nepravilnosti. Uvidom u preduzete aktivnosti, dajemo osvrt na realizaciju preporuka:

Ocjena realizacije preporuka	Realizovana	Realizacija u toku	Nerealizovana
U toku su aktivnosti vezane za pribavljanja mišljenja nadležnih institucija potrebnih u provođenju procedure usklađivanja Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji Ministarstva sa odredbama važećih odluka Vijeća ministara BiH.			
Nisu uspostavljene evidencije o upotrebi faksimila u skladu sa relevantnim propisima.			
Interna revizija nije uspostavljena u skladu sa relevantnim propisima iz oblasti interne revizije.			
Nastavljena je praksa plaćanja prekovremenog rada vozaču ministra.			
Još uvijek se u potpunosti ne primjenjuju odredbe Odluke o ostvarivanju prava na naknadu za službeno putovanje pri odobravanju visine akontacije u odnosu na procijenjene troškove i pri pravdanju putnih naloga u propisanom roku.			
Prije podnošenja zahtjeva za popravku vozila dostavlja se predračun o iznosu cijene za izvršene usluge.			

Nije unaprijeđen sistem internih kontrola vezan za upotrebu vozila, odnosno nisu uspostavljene pouzdane evidencije o namjenskoj upotrebi vozila.			
Nisu uspostavljene odgovarajuće interne kontrole po pitanju oštećenja i održavanja službenih vozila.			
Smanjen je broj angažovanih osoba po osnovu ugovora o djelu, ali i dalje se angažuju osobe na poslovima koji odgovaraju sistematizovanim radnim mjestima.			
Ministarstvo nije dosljedno primjenjivalo propise relevantne za zapošljavanje osoblja, što i dalje ima za posljedicu nedovoljnu transparentnost u procesu zapošljavanja osoblja.			
Ministarstvo je preduzelo korake vezano za blagovremeno provođenje određenih postupaka javnih nabavki, međutim, još uvijek ima prostora za unapređenje u svim postupcima kao i prostora za poboljšanje praćenja realizacije ugovora.			
Osigurana je potrebna prateća dokumentacija prilikom provođenja postupaka javnih nabavki obuhvaćenih uzorkom.			
Nisu provedene aktivnosti u cilju uspostavljanja novog sistema automatske identifikacije putem otisaka prstiju i dlanova (AFIS sistem).			
Nisu provedene aktivnosti koje su neophodne za implementaciju novih naprednih interoperabilnih digitalnih radiokomunikacionih sistema (TETRA sistem) za potrebe Ministarstva i policijskih agencija BiH.			

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.

Uspostava i razvoj sistema finansijskog upravljanja i kontrole definisani su Zakonom o finansiranju institucija BiH¹, Priručnikom za finansijsko upravljanje i kontrolu i Smjernicama za provođenje procesa upravljanja rizicima u institucijama BiH. Ministarstvo je popunilo obrazac Godišnjeg izvještaja o finansijskom upravljanju i kontroli za 2019. godinu i dostavilo ga Centralnoj harmonizacijskoj jedinici Ministarstva finansija i trezora BiH. Prema podacima iz Godišnjeg izvještaja sistem finansijskog upravljanja i kontrole se implementira u skladu sa relevantnim propisima.

3.1 Funkcionisanje sistema internih kontrola

Kada je riječ o funkcionisanju sistema internih kontrola ukazujemo na slabosti koje se odnose na ***rješavanje pitanja policijskog dodatka u upravnim organizacijama u sastavu Ministarstva*** i to u Graničnoj policiji (GP), Državnoj agenciji za istrage i zaštitu (SIPA) i Direkciji za koordinaciju policijskih tijela (DKPT). S obzirom na činjenicu da su institucije kod kojih je

¹ Službeni glasnik BiH, broj 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13

ovaj problem prisutan upravne organizacije u sastavu Ministarstva, nesporna je nadležnost i autoritet Ministarstva u rješavanju ovog značajnog pitanja.

Nadležne institucije od 2008. godine nisu donijele niti uskladile pravne akte koji regulišu pravo na poseban dodatak zaposlenih u sigurnosnim agencijama na nivou Bosne i Hercegovine.

Problem neriješenog policijskog dodatka egzistira već duži niz godina, tačnije od 2008. godine. Naime, članom 18. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH² (koji je stupio na snagu u julu 2008. godine)

utvrđeni su platni razredi i koeficijenti za policijske službenike, a članom 19. istog Zakona **pravo na poseban dodatak (policijski dodatak) za zaposlene** u Državnoj agenciji za istrage i zaštitu i Graničnoj policiji BiH. Prema članu 19. stav (4) ovog Zakona, pojedinačno rješenje o utvrđivanju posebnog dodatka za policijske službenike donosi direktor policijske agencije, **na osnovu podzakonskog akta koji prethodno donosi Vijeće ministara BiH, na prijedlog Ministarstva sigurnosti BiH**. Kako Vijeće ministara BiH nikada nije donijelo podzakonski akt, isplata dodatka na plaće se vrši na osnovu akata koje su donijeli rukovodioci navedenih institucija, bez ispunjenog zakonskog preduslova kako je naprijed navedeno.

Kada je u pitanju DKPT, Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH nije definisano pravo na policijski dodatak policijskim službenicima zaposlenim u ovoj instituciji zato što je donesen prije operativnog uspostavljanja DKPT-a. DKPT je operativno uspostavljen početkom 2011. godine na osnovu odredaba Odluke Vijeća ministara BiH o preuzimanju poslova, objekata, sredstava za rad i zaposlenih između Ministarstva sigurnosti BiH, Državne agencije za istrage i zaštitu i Direkcije za koordinaciju policijskih tijela³.

Vijeće ministara BiH je 2017. godine uputilo Parlamentarnoj skupštini BiH Prijedlog zakona o izmjenama zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH kojim se rješava pitanje policijskog dodatka zaposlenih u DKPT-u. Međutim, navedeni Zakon je u domovima Parlamentarne skupštine BiH usvojen u različitom tekstu zbog čega je potrebno da Zajednička komisija oba doma usaglasi tekst Zakona. Do dana sačinjavanja ovog Izvještaja tekst predmetnog Zakona nije usaglašen. Isplata policijskog dodatka u Direkciji se i dalje vrši na osnovu interne Odluke o utvrđivanju posebnog dodatka na plaću policijskim službenicima, koja je donesena u martu 2012. godine.

U martu 2019. godine, Ministarstvo se obratilo Ministarstvu finansija i trezora BiH u cilju rješavanja pitanja isplate policijskog dodatka zaposlenim u sigurnosnim agencijama na nivou Bosne i Hercegovine. Ministarstvo finansija i trezora BiH je u svom aktu, broj: 08-16-1-24356/19 od 28.3.2019. godine, sugerisalo da se pripreme odluke o utvrđivanju prava na poseban dodatak zaposlenih u GP-u i SIPA-i i iste dostave na donošenje Vijeću ministara BiH, a da zaposleni u DKPT-u ostvaruju pravo na poseban dodatak u skladu sa odredbama Odluke o preuzimanju poslova, objekata, sredstava za rad i zaposlenih između Ministarstva sigurnosti BiH, Državne agencije za istrage i zaštitu i Direkcije za koordinaciju policijskih tijela do okončanja procedure usaglašavanja teksta Zakona.

Imajući u vidu navedeno, smatramo nedopustivim činjenicu da hiljade policajaca godinama primaju dodatak na plaću, koji apsolutno zaslužuju, a da prethodno nije zadovoljen zakonski preduslov za ovakvu isplatu, tj. nije donesen podzakonski akt na osnovu kojeg bi se mogla izdati zakonski validna rješenja o policijskom dodatku.

² Službeni glasnik BiH, broj 50/08, 35/09, 75/09, 32/12, 42/12, 50/12, 32/13, 87/13, 75/15, 88/15, 16/16, 94/16, 72/17 i 25/18

³ Službeni glasnik BiH, broj 94/10 i 21/11

PREPORUKA 1

Preporučujemo Ministarstvu da u saradnji sa upravnim organizacijama u njegovom sastavu (GP, SIPA i DKPT) zauzme proaktivniju ulogu i uloži dodatne napore kako bi se dugogodišnje pitanje policijskog dodatka napokon riješilo i dovelo u zakonom predviđene okvire.

Prema odredbama člana 4. Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave BiH⁴ ministarstva su organi uprave koji obavljaju upravne i stručne poslove iz nadležnosti BiH u jednom ili više srodnih oblasti u kojima u cjelini, ili zakonom odnosno drugim propisom određenom obimu, neposredno osiguravaju primjenu zakona i drugih propisa i odgovaraju za njihovo izvršavanje. Ministarstva pripremaju zakone i druge propise i opće akte iz svog djelokruga te obavljaju i druge poslove određene posebnim zakonima i drugim propisima. Prema tome, Ministarstvo je dužno uspostaviti odgovarajući **sistem internih kontrola u procesu izrade pravnih akata** kako bi se osiguralo blagovremeno i efikasno izvršavanje poslova i zadataka iz nadležnosti Ministarstva.

Nedovoljno jasno definisane interne procedure u procesu izrade pravnih akata utiču na dužinu trajanja procesa uspostavljanja pravnog okvira relevantnog za izvršavanje zadataka kako Ministarstva, tako i upravnih organizacija u sastavu Ministarstva. Naprimjer, Direkcija za koordinaciju policijskih tijela je u februaru 2019. godine dostavila ovom Ministarstvu, kao resornom Ministarstvu, Prijedlog pravilnika o unutrašnjoj organizaciji, sa potrebnim mišljenjima nadležnih institucija i pratećom dokumentacijom, radi prosljeđivanja Vijeću ministara BiH na davanje saglasnosti. Međutim, Ministarstvo je bez obrazloženja ponovo pokrenulo proceduru pribavljanja mišljenja nadležnih institucija. Navedeno ima za posljedicu ponovno usaglašavanje stavova između Direkcije za koordinaciju policijskih tijela i Ministarstva finansija i trezora BiH po pitanju unutrašnje organizacije Direkcije.

Članom 22. Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave BiH i članom 52. Zakona o upravi⁵ propisano je da se unutrašnja organizacija organa uprave utvrđuje pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji, te da pravilnik o unutrašnjoj organizaciji ministarstva donosi ministar, a samostalne upravne organizacije rukovodilac organizacije, uz saglasnost Vijeća ministara BiH. U postupku donošenja pravilnika o unutrašnjoj organizaciji organa uprave, donosilac pravilnika dužan je prethodno pribaviti mišljenja Ministarstva pravde, Ministarstva finansija i trezora i Ureda za zakonodavstvo Vijeća ministara. Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji organa uprave mora biti usklađen s nadležnostima propisanim zakonom, kao i s principima o unutrašnjoj organizaciji organa uprave, koje odlukom propisuje Vijeće ministara BiH.

Prema relevantnim propisima međusobni odnosi organa uprave zasnivaju se na ovlaštenjima utvrđenim Ustavom i zakonom, kao i na saradnji, međusobnom informisanju i dogovaranju, te stoga smatramo da Ministarstvo treba utvrditi uputstva i smjernice o proceduri izrade dokumenata relevantnih za rad upravnih organizacija kako bi mogle samostalno i u koordinaciji sa Ministarstvom donositi propise i preduzimati mjere za koje su ovlaštene.

Također, neodgovarajući sistem internih kontrola, odnosno nedefinisane procedure za praćenje rada interresornih radnih grupa formiranih za izvršavanje zadataka Ministarstva ima za posljedicu neefikasnost u radu ovih grupa i neblagovremeno razmatranje, usaglašavanja i usvajanje dokumenta neophodnih za obavljanje poslova iz nadležnosti Ministarstva, ali i ostalih institucija čiji predstavnici učestvuju u radu ovih grupa (uspostava AFIS i TETRA sistema i sl.).

⁴ Službeni glasnik BiH, broj 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09, 87/12, 06/13, 19/16 i 83/17

⁵ Službeni glasnik BiH, broj 32/02, 102/09 i 72/17

PREPORUKA 2

Ministarstvo treba internim pravilima utvrditi nosioce aktivnosti i postupke konsultacija, koordinacije, odgovornosti i drugih aktivnosti, u procesu izrade novih ili ažuriranja postojećih pravnih propisa i drugih dokumenata kako bi se osiguralo efikasno i blagovremeno obavljanje poslova iz nadležnosti Ministarstva i upravnih organizacija u njegovom sastavu.

3.2 Organizacija i rukovođenje

Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji Ministarstva, na koji je Vijeće ministara BiH dalo saglasnost u aprilu 2009. godine, uređen je način rada i rukovođenja, definisan je opis radnih mjesta državnih službenika i zaposlenika i sistematizovana su radna mjesta. Prema tabelarnom pregledu iz poglavlja III Pravilnika-Sistematizacija radnih mjesta, sistematizovana su radna mjesta za 233 izvršioca, a prema poglavlju IV Pravilnika-Opis poslova, sistematizovana su radna mjesta za 237 izvršilaca. U procesu revizije Ministarstvo je popunilo obrazac Pregled zaposlenih po sistematizaciji radnih mjesta na 31.12.2019. godine u kojem je navedeno da su sistematizovana radna mjesta za 236 izvršilaca.

Institucije Bosne i Hercegovine su bile u obavezi da do kraja aprila 2014. godine usklade pravilnike o unutrašnjoj organizaciji sa odredbama Odluke o principima za utvrđivanje unutrašnje organizacije organa uprave Bosne i Hercegovine⁶ i Odluke o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama Bosne i Hercegovine⁷. U postupku revizije je konstatovano da Ministarstvo još uvijek nije okončalo predmetnu aktivnost.

Tokom 2018. godine trajale su aktivnosti vezane za pribavljanje mišljenja nadležnih institucija radi podnošenja Prijedloga pravilnika o unutrašnjoj organizaciji Ministarstva Vijeću ministara BiH na davanje saglasnosti. Ministarstvo pravde BiH je ukazalo na potrebu korekcije predloženih opisa poslova za pet radnih mjesta. Ministarstvo finansija i trezora BiH nije podržalo finansijski aspekt predloženog Pravilnika, te je iznijelo primjedbe i na druge aspekte predloženog materijala (broj sistematizovanih radnih mjesta, predloženu organizaciju pojedinih sektora i sl.). Tokom 2019. godine Ministarstvo nije sačinilo novi Prijedlog pravilnika o unutrašnjoj organizaciji prema stavovima navedenih institucija, niti je već sačinjeni Prijedlog, uz pribavljena mišljenja i odgovarajuća obrazloženja, dostavilo Vijeću ministara BiH.

Naime, prema članu 16. Odluke o načelima za utvrđivanje unutrašnje organizacije organa uprave BiH rukovodilac organa uprave dužan je, prilikom podnošenja prijedloga pravilnika o unutrašnjoj organizaciji Vijeću ministara radi davanja saglasnosti, uz pravilnik o unutrašnjoj organizaciji, dostaviti i mišljenja nadležnih organa, a u aktu kojim se traži saglasnost Vijeća ministara BiH dati izjašnjenje o primjedbama ovih organa, koje nisu prihvaćene. Također, prema članu 35. stav (4) Odluke o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama BiH, ukoliko rukovodilac potvrdi prijedlog opisa poslova radnog mjesta na koji je Ministarstvo pravde BiH dalo negativno mišljenje, dužan je o istom izvijestiti ovo Ministarstvo, sam razvrstati radno mjesto i uz prijedlog pravilnika o unutrašnjoj organizaciji dostaviti negativno mišljenje Ministarstva.

Uzimajući u obzir dužinu perioda od donošenja odluka o unutrašnjoj organizaciji organa uprave i neujednačenih stavova između Ministarstva i ostalih institucija nadležnih za davanje mišljenja

⁶ Službeni glasnik BiH, broj 30/13

⁷ Službeni glasnik BiH, broj 30/13, 67/15 i 51/18

po pitanju sadržaja Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji, smatramo da Ministarstvo treba zauzeti proaktivan stav u cilju okončanja predmetne aktivnosti.

PREPORUKA 3

Ministarstvo je dužno okončati aktivnosti vezane za usklađivanje Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji sa odredbama važećih odluka Vijeća ministara BiH.

3.3 Interna revizija

U skladu sa Zakonom o internoj reviziji institucija BiH⁸ i Odlukom o kriterijima za uspostavljanje jedinica interne revizije u institucijama BiH⁹, Ministarstvo je dužno uspostaviti jedinicu interne revizije koja je nadležna za obavljanje interne revizije u sljedećim institucijama: Ministarstvu, Agenciji za policijsku podršku, Agenciji za forenzička ispitivanja i vještačenja, Agenciji za školovanje i stručno usavršavanje kadrova i Službi za poslove sa strancima BiH. Shodno odredbama navedenih propisa, Ministarstvo je bilo u obavezi da kroz izmjene i dopune postojećeg Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji uskladi dio koji se odnosi na internu reviziju.

Postupcima revizije konstatovano je da Ministarstvo nije uspostavilo internu reviziju prema važećim propisima. Naime, Centralna harmonizacijska jedinica Ministarstva finansija i trezora BiH je, u februaru 2017. godine, dala saglasnost na Prijedlog pravilnika o izmjenama i dopunama pravilnika o unutrašnjoj organizaciji Ministarstva, kojim je predviđeno uspostavljanje organizacione jedinice sa dva radna mjesta i to rukovodilac jedinice interne revizije i interni revizor. Međutim, Ministarstvo još uvijek nije pribavilo saglasnost Vijeća ministara BiH na Prijedlog pravilnika o izmjenama i dopunama pravilnika o unutrašnjoj organizaciji, s obzirom na to da su predloženim izmjenama i dopunama osim interne revizije obuhvaćene i neke druge kategorije radnih mjesta, a što nisu podržale institucije nadležne za davanje mišljenja u proceduri pripreme akta za dostavljanje Vijeću ministara BiH na saglasnost.

Važećim Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji sistematizovano je radno mjesto internog revizora u kategoriji stručnog savjetnika u Kabinetu ministra koje je popunjeno u novembru 2018. godine internim premještajem.

Interni revizor je dostavio Godišnji izvještaj interne revizije Centralnoj harmonizacijskoj jedinici Ministarstva finansija i trezora BiH. Prema podacima iz Godišnjeg izvještaja interna revizija je u tekućoj godini potpisala povelje interne revizije i sporazume o vršenju funkcije interne revizije sa svim institucijama iz nadležnosti jedinice interne revizije, ali nije obavljala reviziju.

PREPORUKA 4

Ministarstvo je dužno uspostaviti funkciju interne revizije u skladu sa relevantnim propisima iz oblasti interne revizije.

⁸ Službeni glasnik BiH, broj 27/08 i 32/12

⁹ Službeni glasnik BiH, broj 59/19

4. BUDŽET

Zakonom o budžetu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za 2019. godinu¹⁰, Ministarstvu su odobrena sredstva u ukupnom iznosu od 8.346.000 (tekući izdaci 8.066.000 KM, tekući transferi i grantovi 80.000 KM i kapitalni izdaci 200.000 KM).

Osim sredstava odobrenih budžetom, Ministarstvo je u tekućoj godini raspolagalo i dodatnim novčanim sredstvima u ukupnom iznosu od 2.697.213 KM (novčane donacije 2.576.583 KM, tekuća rezerva 100.000 KM¹¹, višegodišnji kapitalni projekat „Izgradnja objekta za smještaj tražitelja azila - Azilantski centar“ 19.671 KM¹² i IPA sredstva 959 KM).

Dakle, korigovani budžet Ministarstva iznosio je 11.043.213 KM (budžetska sredstva 8.346.000 KM i ostala sredstva 2.697.213 KM). Ukupno izvršenje budžeta za 2019. godinu iskazano je u iznosu od 9.970.257 KM (budžetska sredstva 7.552.775 KM i donatorska sredstva 2.417.481 KM).

Ministarstvo finansija i trezora BiH je, 31.12.2019. godine, odobrilo prestrukturisanje rashoda unutar odobrenog budžeta Ministarstva u ukupnom iznosu od 38.000 KM (povećani putni troškovi za 33.000 KM i izdaci osiguranja, bankarskih usluga i usluga platnog prometa za 5.000 KM, a smanjene ugovorene i druge usluge za 38.000 KM).

S obzirom na to da je budžet usvojen tek u decembru 2019. godine, Ministarstvo se tokom godine finansiralo na osnovu četiri tromjesečne odluke o privremenom finansiranju institucija BiH, a što je uticalo na realizaciju budžeta.

Vijeće ministara BiH, na 163. sjednici održanoj 27.12.2018. godine, razmotrilo je i usvojilo Program rada Ministarstva za 2019. godinu. Izvještaj o radu Ministarstva za 2019. godinu upućen je Vijeću ministara BiH na razmatranje i usvajanje.

5. FINANSIJSKI IZVJEŠTAJI

Ministarstvo je sačinilo Godišnji finansijski izvještaj za 2019. godinu i dostavilo ga nadležnim organima i institucijama u skladu sa važećim propisima i u utvrđenom roku.

5.1 Pregled rashoda i izdataka iz budžeta

U pregledu rashoda i izdataka po ekonomskim kategorijama-zbirno, u periodu od 01.01. do 31.12.2019. godine, ukupno ostvareni rashodi iskazani su u iznosu od 9.970.257 KM (budžetska sredstva 7.552.775 KM i donatorska sredstva 2.417.481 KM), što je u odnosu na raspoloživa sredstva manje za 1.072.956 KM.

¹⁰ Službeni glasnik BiH, broj 84/19

¹¹ Službeni glasnik BiH, broj 81/19 - Odluka Vijeća Ministara BiH o odobravanju sredstava tekuće rezerve Budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH u svrhu pružanja pomoći građanima i Vladi Republike Albanije u saniranju posljedica zemljotresa koji se desio u novembru 2019. godine, ekonomska kategorija 614700 (transferi u inostranstvu).

¹² Projekat je okončan i objekat je uknjižen u poslovnim knjigama Ministarstva u 2018. godini. Neurošena sredstva su prenesena u 2019. godinu.

Značajni rashodi iz budžeta odnose se na: bruto plaće (4.872.884 KM), naknade troškova zaposlenih (665.291 KM), putne troškove (309.638 KM), izdatke za upotrebu vozila (124.877 KM), usluge popravke i održavanja opreme (798.567 KM) i tekuće grantove (100.000 KM).

Ostali značajni rashodi odnose se na novčane donacije (2.417.481 KM). Sredstva novčanih donacija utrošena su po sljedećim ekonomskim kategorijama: putni troškovi (59.274 KM), izdaci za energiju i komunalne usluge (36.144 KM), nabavka materijala (63.594 KM), izdaci za usluge prijevoza i goriva (8.986 KM), ugovorene i druge posebne usluge (372.134 KM) i nabavka opreme (1.877.349 KM).

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

5.1.1 Bruto plaće

Revizijom procesa osobnih primanja zaposlenih uočili smo, kao i prethodne godine, slabosti sistema internih kontrola prilikom odobravanja i evidentiranja naknada plaće za produženi rad. Ostvareni iznos na predmetnom kontu sa 31.12.2019. godine iznosio je 5.710 KM. Pomenuti iznos se odnosi na isplatu naknade vozaču ministra (trenutno raspoređenom u Kabinetu sekretara) i tokom 11 mjeseci tekuće godine. Visina isplaćenih neto iznosa kretala se u prosjeku oko 519 KM mjesečno. Pored toga, pomenutoj osobi je, tokom prvih šest mjeseci tekuće godine, isplaćivana mjesečna novčana nagrada, odnosno stimulacija u neto iznosu od 304 KM mjesečno za ostvarene rezultate rada.

Analizom isplata naknada za produženi rada nismo se uvjerili u opravdanost predmetnih isplata, prvenstveno iz razloga, jer se kompletan iznos isplate odnosi na vozača ministra i to svakog mjeseca tokom cijele godine. Naime, obim evidentiranih sati prekovremenog rada je veći od maksimalno dozvoljenog prema odredbama člana 21. Zakona o radu u institucijama BiH¹³. Navedenim propisom je definisano da o prekovremenom radu zaposlenika koji traje duže od tri sedmice neprekidno ili više od 10 sedmica u toku kalendarske godine poslodavac pismeno obavještava Upravni inspektorat Ministarstva pravde BiH koji treba zabraniti prekovremeni rad uveden suprotno odredbama propisa o radu.

PREPORUKA 5

Ponovo preporučujemo da se isplate naknada za produženi rad dodjeljuju samo u iznimnim i opravdanim slučajevima, na transparentan i nediskriminatoran način u skladu sa propisima o radu.

5.1.2 Putni troškovi

Ukupna realizacija putnih troškova iz budžetskih sredstava sa 31.12.2019. godine iznosi 309.638 KM. Značajniji iznosi odnose se na dnevnice u inostranstvu (116.933 KM), prijevoz u inostranstvu javnim sredstvima (88.944 KM) i smještaj za službena putovanja u inostranstvu (75.910 KM). Realizacija putnih troškova iz donatorskih sredstava iskazana je u ukupnom iznosu od 59.274 KM.

¹³ Službeni glasnik BiH, broj 26/04, 07/05, 48/05, 60/10, 32/13 i 93/17

Putovanja u zemlji pretežno su realizovana u svrhu seminara, sastanaka u institucijama BiH, učešća u radionicama i sl., dok se putovanja u inostranstvo uglavnom odnose na razne studijske posjete, prisustva na Generalnoj skupštini Interpola u Čileu, Ministarske konferencije ICDO u Abu Dabiju, učešća na terenskoj vježbi upravljanja vanrednim situacijama održanoj u Srbiji, učešća na Samitu zemalja zapadnog Balkana u Londonu, aktivnostima na kontroli granica i smještaju izbjeglica i dr.

Analizom pojedinih naloga za službena putovanja ponovo je uočena praksa povrata akontacija većih iznosa u odnosu na realizovani iznos troškova službenog puta kao i pravdanja putnih naloga nakon predviđenog roka, a što nije u skladu sa odredbama Odluke o načinu i postupku ostvarivanja prava zaposlenih u institucijama BiH na naknadu za službeno putovanje¹⁴.

PREPORUKA 6

Ponovo preporučujemo da se unaprijede interne kontrole u pogledu jasnog i transparentnog obračuna putnih naloga.

5.1.3 Izdaci za upotrebu vozila

Ukupni izdaci za upotrebu službenih vozila u 2019. godini iznose 133.863 KM (budžetska sredstva 124.877 KM i donatorska sredstva 8.986 KM). Izdaci se odnose na izdatke za gorivo (68.347 KM), materijal i usluge za održavanje vozila (28.999 KM) i dr.

Ministarstvo raspolaže sa 29 vozila i to sedam službenih i 22 specijalizovana vozila. Odredbama Pravilnika o uslovima nabavke i načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH¹⁵ definisan je način korištenja službenih vozila i način izdavanja i popunjavanja putnih naloga za službena vozila. Uredne evidencije o korištenju službenih vozila predstavljaju osnovu za sačinjavanje analiza o namjenskoj upotrebi službenih vozila.

U skladu sa Pravilnikom Ministarstvo vrši izdavanje putnih naloga za vozila. Prilikom revizije smo utvrdili da na pojedinim putnim nalogima nije popunjeno zaglavlje putnog naloga, nema potpisa vozača koji je zaprimio vozilo, nije upisan datum otvaranja putnog naloga, te da nije navedena relacija putovanja, nego samo upisano „službeni put“.

Isto tako, revizijom smo utvrdili sljedeće: da je evidentirano točenje goriva iz tekućeg mjeseca u putnom nalogu iz prethodnog mjeseca ili da nema evidentirano točenje goriva na putnom nalogu; da se „loko“ vožnja prikazuje u prijedenoj kilometraži od 3 do 80 km, ali da nema jasnog obrazloženja ili da nije uopće upisana kilometraža za „loko“ vožnju; da se ne upisuje relacija kretanja vozila, a prijedeni put je preko 300 km; da nema obračunata prijedena kilometraža u toku mjeseca sa izračunatom prosječnom potrošnjom goriva; da se ne upisuje prijedena kilometraža u putni nalog ili se upisuje prijedena kilometraža u putnom nalogu prilikom točenja goriva koja je manja ili veća od upisane kilometraže za taj dan korištenja vozila; da se na pojedinim putnim nalogima za istu relaciju navodi različita prijedena kilometraža od 12 do 120 km.

¹⁴ Službeni glasnik BiH, broj 6/12 i 10/18

¹⁵ Službeni glasnik BiH, broj 26/14, 81/14, 78/15, 42/17, 53/17, 62/17 i 34/18

PREPORUKA 7

Ministarstvo treba osigurati dosljednu primjenu propisa u dijelu kojim je definisan način korištenja službenih vozila i popunjavanje putnih naloga za vozila.

Također, prilikom vršenja revizije uočili smo da je za vozilo marke Volkswagen Caddy, dva puta nabavljan akumulator u 2019. godini, iako je prvi akumulator bio pod garancijom duže od jedne godine. Vozilo Caddy je još pod garancijom i njegov servis je izvršen u autokući gdje je vozilo i kupljeno i cijene servisa su u skladu sa planom redovnih servisa koji je dostavljen uz ponudu prilikom nabavke vozila.

Krajem 2019. godine oštećeno je vozilo BMW koje je koristio ministar sigurnosti. U razgovoru sa osobama iz Ministarstva obaviješteni smo da oni nemaju nikakvu dokumentaciju u vezi s popravkom navedenog vozila i da Odsjeku za finansijsko-materijalne poslove nije dostavljena nikakva dokumentacija o šteti na vozilu BMW u 2019. godini. Uvjerili smo se da je navedeno vozilo kasko osigurano do 01.02.2019. godine. U cilju uspostavljanja odgovarajućih internih kontrola u procesu korištenja službenih vozila smatramo da se naplata štete na motornim vozilima treba realizovati putem Jedinственог računa trezora.

PREPORUKA 8

Preporučujemo Ministarstvu da unaprijedi interne kontrole po pitanju usluga održavanja i servisiranja vozila kako bi se izbjegli nepotrebni izdaci za vozila.

5.1.4 Izdaci po osnovu ugovora o djelu

Izdaci po osnovu ugovora o djelu ostvareni su u neto iznosu od 261.149 KM (budžetska sredstva 61.759 KM i sredstva donacija 199.390 KM). Početkom 2019. godine bila su zaključena 34 ugovora o djelu i to 12 za potrebe Ministarstva, 20 po projektu UNHCR i dva po projektu NICS. Sa 31.12.2019. godine bilo je zaključeno 29 ugovora o djelu i to devet za potrebe Ministarstva i 20 po projektu UNHCR.

Najveći broj naknada koje su isplaćene u 2019. godini na mjesečnom nivou iznosile su 600 KM za eksperta, 750 KM za obavljanje intelektualnih poslova, 800 KM za asistenta za finansije, 1.300 KM za rad u Azilantskom centru itd.

U razgovoru sa ovlaštenim osobama u Ministarstvu dobili smo objašnjenje da su angažovane samo neophodne osobe i da nastoje zaključivati samo one ugovore o djelu koji su potrebni za funkcionisanje Ministarstva, a naročito za potrebe koje se odnose na Azilantski centar i migrantsku krizu.

Iako je broj angažovanih po osnovu ugovora o djelu smanjen u toku godine, primijetili smo da se i dalje angažuju osobe putem ugovora o djelu na poslovima koji opisom ugovora odgovaraju sistematizovanim radnim mjestima.

PREPORUKA 9

Preporučujemo Ministarstvu da zaključuje ugovore o djelu samo za poslove koji nisu predviđeni sistematizacijom radnih mjesta, odnosno za obavljanje jednokratnih, konkretnih poslova koji nisu poslovi osnovne djelatnosti iz nadležnosti institucije.

5.2 Pregled prihoda i primitaka

U pregledu prihoda, primitaka i finansiranja po ekonomskim kategorijama u periodu od 01.01. do 31.12.2019. godine, ukupno ostvareni prihodi i primici iskazani su u iznosu od 613.366 KM. Značajni prihodi odnose se na prihode od donacija (596.420 KM).

5.3 Bilans stanja

U bilansu stanja na 31.12.2019. godine iskazana su ukupna sredstva u iznosu od 5.249.997 KM. Ukupne obaveze sa izvorima sredstava iskazane su u iznosu od 5.975.108 KM.

Značajne stavke bilansa stanja odnose se na novčana sredstva (109.700 KM), neotpisanu vrijednost stalnih sredstava (5.125.762 KM), obaveze prema dobavljačima (387.305 KM), obaveze prema zaposlenima (444.204 KM).

Bilans stanja prikazan je u Tabeli II u prilogu Izvještaja.

5.3.1 Popis sredstava i obaveza

Ministarstvo je donijelo Odluku o popisu na 31.12.2019. godine, broj: 04-16-5-7737/19 od 6.12.2019. godine, u kojoj je navedeno da je rok za dostavljanje izvještaja ministru 15.2.2020. godine. Komisija za popis stalnih sredstava je 25.02.2019. godine sačinila konačan Izvještaj – elaborat o popisu stalnih sredstava i obaveza Ministarstva za 2019. godinu i donesena je Odluka o usvajanju Izvještaja – elaborata o popisu stalnih sredstava i obaveza Ministarstva za 2019. godinu. Dakle, Izvještaj je sačinjen deset dana nakon isteka roka koji je utvrđen Odlukom o popisu.

Komisija je prilikom vršenja popisa primijetila da na pojedinim sredstvima nedostaju inventurni brojevi i da su ta sredstva označena oznakom „bb“, te je stoga predložila da se na osnovu reversa utvrde inventurni brojevi tih sredstava i isti ponovo zalijepe, a što je i urađeno nakon završenog popisa.

Nadalje, Komisija je popisala vozilo TOYOTA registarskih oznaka T26-0-603 koje je ukradeno 2017. godine i koje je otpisano u prošloj godini i navela da je vozilo otpisano. Također, utvrđeno je da je oprema šefa Kabineta ministra (laptop, tablet i eksterni čitač) izgubljena o čemu postoji i izjava, te je donesena odluka da se naplati sadašnja vrijednost predmetne opreme, što je i urađeno 17.2.2020. godine.

U postupku revizije je konstatovano da Ministarstvo nije evidentiralo podatke o izvršenom popisu u modulu dugotrajne imovine koji služi za evidentiranje svih promjena vezanih za stalna sredstva, pa prema tome i za poređenje stvarnog stanja utvrđenog popisom i knjigovodstvenog stanja iskazanog u poslovnim knjigama. Dakle, nije u potpunosti postignuta osnovna svrha popisa, a to je usklađivanje stvarnog stanja utvrđenog popisom sa stanjem iskazanim u poslovnim knjigama, te stoga ne možemo pouzdano potvrditi tačnost pozicija stalnih sredstava iskazanih u finansijskim izvještajima.

PREPORUKA 10

Preporučujemo Ministarstvu da usaglasi knjigovodstveno i stvarno stanje utvrđeno popisom i da blagovremeno evidentira promjene vezane za stalna sredstva.

5.4 Pregled dinamike zapošljavanja

Budžetom za 2019. godinu planirano je 191 zaposlenih. Na 31.12.2019. godine u Ministarstvu je bilo 171 zaposlenih. U toku godine ostvaren je prosječan broj od 185 zaposlenih.

U toku godine, putem javnog oglasa, primljeno je devet osoba, s tim da su dvije osobe primljene sa „rezervne liste“ rješenjima Agencije za državnu službu BiH. Jedna osoba je nakon završenog probnog perioda od godinu dana (uz zadovoljavajuću ocjenu rada), u prvom tromjesečju 2020. godine stupila u stalni radni odnos, dok drugoj osobi probni period traje do sredine 2020. godine. Na određeno vrijeme, u radni odnos stupile su četiri osobe, ministar, zamjenik ministra, savjetnik u Kabinetu ministra i šef Kabineta ministra.

Prestanak radnog odnosa u Ministarstvu ostvarila su 22 lica (jedno sporazumnim prekidom radnog odnosa, četiri dobrovoljnim istupanjem iz državne službe, jedno eksternim premještajem, četvero sticanjem uslova za penziju i 12 rješenjima o razrješenju nakon isteka mandatnog perioda).

Putem internog oglasa, jedna osoba je unaprijeđena sa pozicije stručnog savjetnika na poziciju šefa odsjeka za borbu protiv terorizma, organizovanog kriminala, korupcije, ratnih zločina i zloupotrebe narkotika. Dvije osobe su interno premještene u okviru istog platnog razreda.

Šest osoba se nalazi na neplaćenom odsustvu (četiri zbog imenovanja na dužnost, jedna zbog obuke u inostranstvu, a jedna radi odlaska supruga u diplomatsko-konzularno predstavništvo na dužnost).

Ministarstvo je u toku godine vršilo ocjenjivanje državnih službenika i izvještaje dostavljalo Agenciji za državnu službu BiH.

Postupcima revizije utvrđeno je sljedeće:

Objavljen je javni oglas za popunu radnih mjesta po osnovu prijenosa ili preuzimanja nadležnosti iako se nadležnost Ministarstva nije mijenjala od 2009. godine.

Agencija za državnu službu je, u augustu 2018. godine, objavila javni Oglas za popunu osam radnih mjesta u Ministarstvu na osnovu člana 19. stav (4) i člana 32a. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH¹⁶. Predmetni

članovi definišu postupak prijema državnih službenika u slučaju prijenosa ili preuzimanja nadležnosti od strane institucija Bosne i Hercegovine, te stoga ovaj postupak na određeni način omogućava prednost pri zapošljavanju osobama koje su ranije obavljale poslove na oglasom traženim radnim mjestima. Važno je napomenuti da je ovaj postupak javnog oglašavanja manje transparentan od redovnog postupka javnog oglašavanja u pogledu objave u sredstvima

¹⁶ Službeni glasnik BiH, broj 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10, 40/12 i 93/17

informisanja¹⁷, kraćeg roka za podnošenje prijava¹⁸ i sl., čime je smanjen pristup informacijama o planiranom zapošljavanju potencijalnim kandidatima.

Na naš upit o predmetnom pitanju Ministarstvo je obrazložilo da prilikom raspisivanja oglasa postupka po mišljenju Agencije za državnu službu, broj: 03-34-220-44/10 od 15.3.2010. godine. U predmetnom aktu Agencije za državnu službu je navedeno za koje sektore Ministarstva su oglasi raspisivani po članu 21., a za koje sektore Ministarstva po članu 19. stav (4) i članu 32a. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, te da Agencija sugerše da raspisivanje oglasa bude u skladu sa navedenom praksom do popune upražnjenih radnih mjesta prema trenutnoj sistematizaciji radnih mjesta. Također je navedeno da će se smatrati da je došlo do prijenosa ili preuzimanja nadležnosti od entiteta bez obzira na to kada je formirana institucija BiH, odnosno njena organizaciona jedinica, i bez obzira na to kada je izvršen prijenos i preuzimanje nadležnosti.

Nadležnost Ministarstva definisana je članom 14. Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave BiH¹⁹, a posljednji put je proširena, odnosno definisana u maju 2009. godine, te stoga smatramo da su za provođenje oglasa o zapošljavanju neprimjenljivi propisi koji se odnose na postupak prijema državnih službenika po osnovu prijenosa ili preuzimanja nadležnosti s obzirom na to da se postavlja pitanje iz kojih institucija danas mogu biti preuzeti kadrovi po osnovu prijenosa ili preuzimanja nadležnosti. Transparentan postupak i način zapošljavanja treba pružiti iste šanse svim osobama koje traže posao.

Nakon provedene procedure, krajem 2018. i tokom 2019. godine, postavljeno je 10 državnih službenika. Prema raspoloživim podacima od 10 novopostavljenih osoba pet osoba je bilo angažovano po ugovorima o djelu u Ministarstvu dugi niz godina i po tom osnovu im je priznato traženo radno iskustvo, četiri osobe su bile u radnom odnosu u Ministarstvu sa srednjom stručnom spremom, a traženo radno iskustvo im je priznato na osnovu potvrda Ministarstva o paralelnom obavljanju i poslove visoke stručne spreme²⁰, dok jedna osoba ranije nije bila angažovana u Ministarstvu.

Interni premještaj novopostavljenih državnih službenika u periodu trajanja probnog rada je bio osnova za aktiviranje rezervne liste.

Nadalje, Ministarstvo je izvršilo interni premještaj dvije osobe u periodu trajanja probnog rada, dakle, u periodu kada nisu mogle biti ocjenjene niti im je mogao biti potvrđen status državnog službenika kako je to

definisano relevantnim propisima, pa samim tim nisu mogle biti interno premještene na drugo radno mjesto. Izvršenim internim premještajem upražnjena su dva radna mjesta za koja je provedena konkursna procedura, te je aktivirana rezervna lista, a što je za posljedicu imalo

¹⁷ Oglas se objavljuje na internet stranici Agencije i u najmanje jednom domaćem sredstvu javnog informisanja dostupnom na cijeloj teritoriji BiH ili umjesto objave oglasa u sredstvu javnog informisanja može se objaviti samo javni poziv, koji upućuje da je na službenoj internet stranici Agencije objavljen javni oglas **vs.** Oglas se objavljuje u tri domaća sredstva javnog informisanja koja su dostupna na cijeloj teritoriji BiH i na službenoj internet stranici Agencije.

¹⁸ Oglas se objavljuje najmanje osam dana prije krajnjeg roka za podnošenje prijava **vs.** Rok prijave ne može biti kraći od 21 dan od dana upućivanja teksta oglasa instituciji.

¹⁹ Službeni glasnik BiH, broj 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09, 87/12, 06/13, 19/16 i 83/17

²⁰ Agencija za državnu službu BiH je dostavila institucijama BiH akt, broj: 01-50-946-1/11 od 23.12.2011. godine, čiji je predmet *Informacija i stav vezano za zaposlenike koji steknu viši stepen stručne spreme* u kome je navela sljedeće: „Saglasno svemu prethodno izloženom, smatramo da nema prepreka da rukovodilac institucije u okviru svojih ovlaštenja, ukoliko postoje potrebe službe, a uz pristanak ili na zahtjev zaposlenika koji ima viši stepen stručne spreme (preciznije, završeno visoko obrazovanje), istog zaposlenika odredi da privremeno obavlja i poslove drugog radnog mjesta, i to radnog mjesta državnog službenika. Da bi se moglo donijeti takvo rješenje, potrebno je da je radno mjesto upražnjeno, da zaposlenik ispunjava uslove stručne spreme i druge posebne uslove (osim radnog iskustva, da obavljanje poslova bude bez naknade i eventualno ograničeno rokom (načelno do jedne godine). U svakom slučaju takav akt (rješenje) bi se donosio samo ako postoje i potrebe službe, odnosno ne postoji nikakva obaveza institucije da donese ovakav akt“.

zapošljavanje većeg broja lica od broja definisanog u objavljenom Oglasu, odnosno zaposleno je 10 umjesto osam lica kako je to predviđeno Oglasom.

Ministarstvo se obratilo Agenciji za državnu službu za davanje saglasnosti za interni premještaj dvije službenice u periodu trajanja probnog rada. Agencija je svojim Zaključkom, broj: 05-34-2-138-1/19 od 6.2.2019. godine, odbila zahtjev za interni premještaj, jer nije dostavljena ocjena rada. Kao razlog za predmetno postupanje navedeno je poštivanje izričitog stava Ureda za reviziju institucija BiH u vezi s članom 30. stav 7. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH kojim je propisano da se rezultati ocjene rada uzimaju u obzir prilikom unapređenja i internih premještaja. Ministarstvo je na Zaključak uložilo žalbu Odboru državne službe za žalbe.

Odbor državne službe za žalbe, aktom broj: 01-3-07-2-25/4-19 od 26.2.2019. godine, uvažio žalbu Ministarstva, poništio ožalbeni Zaključak Agencije za državnu službu i predmet vratio prvostepenom organu na ponovni postupak. U aktu Odbora državne službe za žalbe je navedeno da je Ministarstvo dostavilo ocjenu rada na propisanim obrascima za ocjenjivanje državnog službenika za kojeg se traži saglasnost pa je na taj način otklonjen nedostatak koji je prema Mišljenju Agencije bio odlučujući za odbijanje davanja saglasnosti za interni premještaj. Prema mišljenju Vijeća Odbora na ovaj način Ministarstvo je kompletiralo, odnosno dostavilo, sve relevantne podatke potrebne za odlučivanje Agencije. Agencija za državnu službu je u ponovnom postupku dala saglasnost za interne premještaje.

Uzimajući u obzir činjenicu da su državne službenice interno premještene u periodu trajanja probnog rada (jedna nakon tri mjeseca, a druga nakon jednog mjeseca od prijema u radni odnos) postavlja se pitanje na osnovu kojeg propisa je izvršena ocjena rada ovih državnih službenica.

Naime, članom 29. stav 1. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH definisano je da nakon preuzimanja dužnosti, državni službenik prolazi period probnog rada, te da period probnog rada državnog službenika obuhvata period uvođenja u posao i period obavljanja dužnosti i ukupno traje 12 mjeseci, osim ako ovim zakonom nije drugačije utvrđeno. Neposredno nadređeni državni službenik se određuje kao supervizor odgovoran za davanje ocjene rada na kraju probnog perioda prema članu 29. stav 2. Zakona. Također, članom 3. stav (2) Pravilnika o načinu ocjenjivanja rada državnih službenika u institucijama BiH²¹ definisano je da se ocjena probnog rada obavlja po isteku, odnosno završetku perioda probnog rada.

Članom 29. stav 3. navedenog Zakona definisano je da institucija potvrđuje postavljenje državnog službenika ukoliko je ocjena rada zadovoljavajuća ili da institucija razrješava dužnosti državnog službenika, kojem prestaje radni odnos, ako je ocjena rada nezadovoljavajuća. Stav 5. člana 29. Zakona definiše da ukoliko je državni službenik razriješen dužnosti u skladu sa stavom 3. b) člana 29. (ukoliko je ocjena rada nezadovoljavajuća, institucija razrješava dužnosti državnog službenika, kojem prestaje radni odnos) ili iz bilo kog drugog zakonskog razloga, sljedeći uspješni kandidat sa rezervne liste iz člana 28. stav 4. ovog zakona (rezervna lista uspješnih kandidata se čuva do isteka probnog rada postavljenog državnog službenika) postavlja se na upražnjeno radno mjesto državnog službenika.

Prema odredbi člana 30. stav 7. istog Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, rezultati ocjene rada se uzimaju u obzir prilikom unapređenja i internih premještaja. Međutim, važno je napomenuti da različiti članovi navedenog Zakona i Pravilnika o načinu ocjenjivanja rada državnih službenika u institucijama BiH odvojeno tretiraju ocjenjivanje redovnog i probnog rada. Ocjena redovnog rada je definisana članom 30. Zakona i članom 3. stav (1) Pravilnika, a

²¹ Službeni glasnik BiH, broj 59/11

ocjena probnog rada je definisana članom 29. Zakona i članom 3. stav (2), te članom 19. Pravilnika.

Dakle, novoprimljeni državni službenik prolazi period probnog rada koji traje 12 mjeseci, nakon čijeg isteka, odnosno završetka, se ocjenjuje probni rad i ukoliko je ocjena zadovoljavajuća potvrđuje se postavljenje državnog službenika. Smatramo da je tek nakon potvrđenog postavljenja, nakon pozitivne ocjene probnog rada na određenoj poziciji, ispunjen uslov za eventualni interni premještaj novoprimljenog državnog službenika.

Posljedica nedosljedne primjene odredaba Zakona o državnoj službi u institucijama BiH je netransparentnost u procesu zapošljavanja osoblja. U konkretnom slučaju oglas je proveden po nedovoljno transparentnoj proceduri predviđenoj relevantnim propisima što je omogućilo prednost osobama već zaposlenim ili angažovanim po ugovorima o djelu u Ministarstvu i zapošljavanje većeg broja lica od broja predviđenog objavljenim Oglasom.

REPORUKA 11

Ministarstvo je dužno osigurati potpunu transparentnost postupka zapošljavanja shodno relevantnim propisima.

6. JAVNE NABAVKE

Prema prezentovanim podacima, Ministarstvo je, u 2019. godini okončalo deset postupaka javnih nabavki iz budžetskih sredstava (dva otvorena, pet konkurentskih, jedan pregovarački bez objave obavještenja i dva postupka u skladu sa Aneksom II, dio B). Nakon prethodno provedenih postupaka ukupna vrijednost zaključenih ugovora iznosila je 785.319 KM bez PDV-a (otvoreni 352.815 KM, konkurentski 109.428 KM, pregovarački bez objave obavještenja – AFIS sistem 273.504 KM i Aneks II, dio B 49.572 KM).

Iz donacije Češke Republike izvršena je nabavka opreme u iznosu od 1.858.800 KM bez PDV-a.

Navodimo zapažanja i slabosti uočene tokom revizije procesa javnih nabavki:

Ministarstvo nije blagovremeno provelo određene postupke javnih nabavki, te su stoga nabavke usluga i roba vršene od dobavljača po ranije zaključenim ugovorima (ugovor o pružanju usluga održavanja vozila je istekao u julu tekuće godine, a novi ugovor je potpisan u januaru naredne godine, ugovor o pružanju usluga pranja službenih vozila istekao je u junu tekuće godine i do kraja godine nije potpisan novi ugovor, zbog žalbenih postupaka do jula tekuće godine vršena je nabavka hrane po ugovoru iz 2017. godine, znatno je prekoračen ugovor o pružanju usluga prevođenja zbog neadekvatnog planiranja i praćenja realizacije).

Produžavanjem ugovora sa postojećim dobavljačima, nakon isteka roka punovažnosti ugovora, institucija narušava duh i smisao propisa iz oblasti javnih nabavki u pogledu transparentnosti i s najefikasnijeg korištenja javnih sredstava u vezi s predmetom nabavke i njegovom svrhom s obzirom na to da se postupanjem na ovaj način javlja rizik da se određeni dobavljači dovode u povoljniji položaj, a nabavke roba, usluga i radova vrše po nepovoljnijim uslovima nego je to stanje na tržištu, te je stoga potrebno posvetiti dužnu pažnju pripremnim radnjama za provođenje postupaka javnih nabavki i praćenju realizacije ugovora.

PREPORUKA 12

Preporučujemo Ministarstvu da otkloni nedostatke vezane za pripremu javnih nabavki i praćenje realizacije ugovora radi pravovremenog provođenja postupaka javnih nabavki.

6.1 Nabavka opreme - donacija

Ministarstvo sigurnosti BiH i Ministarstvo unutrašnjih poslova Češke Republike potpisali su 7.8.2018. godine Memorandum o razumijevanju o korištenju novčanog dara osiguranog od strane Češke Republike Bosni i Hercegovini za jačanje zaštite granice u vezi sa rješavanjem migrantske situacije.

Prema Memorandumu, novčana sredstva u iznosu od 1.890.860 KM su namijenjena za kupovinu tehničke opreme za Graničnu policiju BiH, koja je naznačena na spisku potreba Ministarstva sigurnosti BiH koji je dostavljen MUP-u Češke Republike 25.6.2018. godine. Za koordinaciju ove saradnje zadužen je Kabinet ministra sigurnosti.

Memorandumom je definisano da će Ministarstvo redovno obavještavati MUP RČ o načinu korištenja ovih novčanih sredstava, kako slijedi: 1. u završnom evaluacionom izvještaju, i to zaključno sa 31. decembrom 2018. godine i 2. redovno, ukoliko MUP RČ to izričito zahtijeva od Ministarstva, i to u roku od 15 dana od prijema takvog zahtjeva.

Početkom oktobra 2018. godine pokrenut je pregovarački postupak bez objave obavještenja prema članu 21. stav d) Zakona o javnim nabavkama²² zbog dokazivih razloga krajnje hitnosti (migrantska kriza), te zbog činjenice da se ne mogu ispoštovati rokovi za otvoreni, ograničeni i pregovarački postupak sa objavom obavještenja vezano za definisani rok izvještavanja. Predmetni postupak je poništen početkom novembra 2018. godine. Krajem novembra 2018. godine pokrenut je novi pregovarački postupak bez objave obavještenja koji je poništen u aprilu 2019. godine.

Ministarstvo je Ambasadi Češke Republike predložilo da nabavka bude provedena uz primjenu člana 10. Zakona o javnim nabavkama. Ambasada Češke Republike je dopisom iz aprila 2019. godine dala saglasnost uz uslov da budu pozvane najmanje tri kompanije da dostave svoju ponudu. Ministar sigurnosti je 21.5.2019. godine donio Odluku o provođenju procedure javne nabavke u skladu sa članom 10. stav c) Zakona o javnim nabavkama.

Članom 10. stav 1. tačka c) Zakona o javnim nabavkama definisano je da se od primjene ovog Zakona izuzimaju ugovori koji se dodjeljuju u skladu s međunarodnim sporazumom prema kojem se primjenjuje posebna procedura međunarodnih, kreditnih ili donatorskih aranžmana ili ugovor o javnoj nabavci koji je zaključen u skladu s posebnim pravilima definisanim međunarodnim ugovorom između BiH i jedne ili više država za projekte koje će ugovorne strane zajednički izvoditi ili koristiti, ili na osnovu međunarodnih sporazuma o stacioniranju trupa koje zaključi Bosna i Hercegovina. Dakle, ugovorni organ je donio Odluku o nabavci roba bez provođenja postupaka javnih nabavki propisanih Zakonom o javnim nabavkama bez da su ispunjeni uslovi za izuzeće s obzirom na to da donator nije zahtijevao da ugovor o nabavci bude dodijeljen u skladu sa posebno definisanom procedurom.

²² Službeni glasnik BiH, broj 39/14

S obzirom na to da nije provedena niti jedna vrsta postupka definisana Zakonom o javnim nabavkama niti je postupak proveden po posebno definisanoj proceduri donatora nema osnove, odnosno mogućnosti za poređenje provedenog postupka nabavke sa pravilima definisanim za provođenje postupka. U nastavku dajemo određene informacije o predmetnoj nabavci:

Predmet ovog postupka je nabavka opreme (ručna termovizijska kamera, dvogled, mobilni termovizijski sistem, bespilotna letjelica sa termovizijom, led baterija, dnevna-noćna kamera za nadzor granice, uređaj za detekciju otkucaja srca, multigasni detektor) za graničnu kontrolu za potrebe Ministarstva sigurnosti BiH, Granična policija je krajnji korisnik opreme.

Odlukom o provođenju procedure javne nabavke određena su tri dobavljača kojima treba uputiti poziv za učešće i dostavljanje ponuda prema tehničkoj specifikaciji koja je dostavljena iz Kabineta ministra aktom iz novembra 2018. godine. Rok za otvaranje ponuda je bio predviđen za 31.5.2019. godine, ali je pomjeren za 6.6.2019. godine zbog potrebe prisustva predstavnika Ambasade Republike Češke.

U Izvještaju-zapisniku o radu Komisije zadužene za provođenje procedure nabavke konstatovano je da su pristigle dvije ponude od kojih je jedna neblagovremena, jer je zaprimljena 10 minuta nakon predviđenog vremena, a da je druga tehnički nezadovoljavajuća, jer nisu ispunjeni kriteriji za dodjelu ugovora propisani tačkom 21. Tenderske dokumentacije s obzirom na to da nisu popunjeni mjesto i datum potpisivanja izjava iz člana 45. i 52. Zakona i da nije dostavljeno pismo o autorizaciji proizvođača (MAF) za opremu iz stava 4. Obrasca za cijenu ponude. Shodno navedenom, Komisija je konstatovala da nisu ispunjeni uslovi za dodjelu ugovora.

Na upit Ministarstva ponuđač je dostavio obrazloženje u kojem je navedeno da proizvođač opreme ima pravilo da samo ovlašteni distributer i serviser može dobiti autorizaciju, ali da su u ovom slučaju, zbog važnosti projekta, napravili direktnu autorizaciju, a kako ista, zbog kratkog vremena, nije stigla do vremena predavanja ponude, istu dostavlja naknadno.

Ugovor o isporuci opreme u vrijednosti od 1.858.800 KM bez PDV-a je zaključen 26.6.2019. godine sa firmom MMSCODE d.o.o. Banja Luka. Ugovorom je definisan rok isporuke od 60 dana od dana potpisivanja ugovora. Izabrani dobavljač je 20.8.2019. godine dostavio Ministarstvu Zahtjev za produženje roka isporuke, jer je potrebno dodatno vrijeme za osiguravanje izvoznih dozvola, s obzirom na to da standardna procedura traje dva mjeseca i da se ulažu napor kako bi se procedura ubrzala. Rok isporuke je produžen za 12 radnih dana.

Primopredaja opreme izvršena je 11.9.2019. godine, a Ministarstvo je 13.9.2019. godine od dobavljača tražilo dostavu otpremnice sa specifikacijom i modelom opreme koja treba da sadrži sljedeće podatke: naziv proizvoda koji se isporučuje, proizvođač opreme, naziv modela, tehnička specifikacija isporučene opreme, količina. Izvršenim uvidom u tehničku specifikaciju uočeno je da obrazac za cijenu ponuda koji ujedno sadrži i tehničku specifikaciju ne predviđa polje za upis tačnog naziva uređaja i tehničkih specifikacija uređaja koji se nude kako bi se utvrdilo da li isti zadovoljava uslove tražene tehničkom specifikacijom. Prethodno otvara mogućnost da ugovorni organ nema načina da u momentu evaluacije ponude ocijeni tehničke karakteristike ponuđene opreme, odnosno da ne zna o kojoj opremi se radi do momenta isporuke iste.

Članom 1. Ugovora definisano je mjesto isporuke DDU²³ Sarajevo, bez carine i PDV-a. Naime, Ministarstvo je u tenderskoj dokumentaciji navelo da će, s obzirom na to da se radi o opremi koja se finansira iz sredstava dodijeljenih po osnovu međunarodnog sporazuma osigurati neophodnu dokumentaciju za oslobađanje robe koja se uvozi od plaćanja carine i PDV-a, a na osnovu člana 91. i 92. Odluke o uslovima i postupku ostvarivanja prava na oslobađanje od plaćanja uvoznih i izvoznih dažbina (Službeni glasnik BiH, broj 24/18).

Izabrani dobavljač je dopisom, broj: 409/19 od 21.10.2019. godine obavijestio Ministarstvo o načinu povrata PDV-a zaračunatog na isporučenu robu. Međutim, Ministarstvo je svojim dopisom broj: 04-16-4-3625-32/19, od 22.10.2019. godine, obavijestilo dobavljača o svom stavu u pogledu obračuna PDV-a u smislu da nije ispravno da obračuna PDV na fakturi i ukoliko ispostavi takvu fakturu da će ista biti vraćena, s obzirom na to da je predmetni uvoz robe finansiran iz međunarodnog ugovora i da je po tom osnovu oslobođen carine i PDV-a. Na fakturi dobavljača nije posebno iskazan PDV niti je naveden relevantan član propisa prema kojem nije izvršen obračun PDV-a, a što je obaveza prema propisima koji regulišu sadržaj fakture koju izdaju PDV obveznici. Ministarstvo u postupku revizije nije prezentovalo akt nadležne institucije kojim je utvrđeno pravo na oslobađanje od plaćanja uvoznih dažbina.

Nadalje, prema članu 6. Zakona o javnim nabavkama ugovorni organ dužan je dodjeljivati ugovore o javnoj nabavci robe, usluga i radova primjenjujući postupke definisane ovim Zakonom. U konkretnoj situaciji ugovorni organ nije mogao primijeniti izuzeće iz dva razloga:

Prvi razlog je da je ugovorni organ provodio dva pregovaračka postupka predviđena Zakonom o javnim nabavkama koja je poništio.

Drugi razlog je da po definiciji iz člana 10. Zakona o javnim nabavkama nisu bili ispunjeni uslovi za primjenu izuzeća. Također, saglasnost donatora ukazuje na činjenicu da nisu bili ispunjeni uslovi za izuzeće, jer je tražio da se zahtjev za ponudu dostavi najmanje trojim ponuđačima.

Dakle, ugovorni organ je provođenjem dva pregovaračka postupka ocijenio da treba primijeniti odredbe Zakona o javnim nabavkama. Saglasnost donatora za primjenu izuzeća ne oslobađa odgovornosti ugovorni organ, jer nakon pokretanja dva postupka predviđena Zakonom o javnim nabavkama, nije bilo osnova za primjenu izuzeća.

Prema mišljenju revizije, transparentnost ne bi nikada smjela biti upitna, pa čak ni u vanrednim okolnostima kada su u pitanju javne nabavke.

PREPORUKA 13

Ministarstvo je obavezno osigurati dosljednu primjenu propisa iz oblasti javnih nabavki prilikom izbora vrste postupka.

²³ Paritet isporuke prema INCOTERMS-u - pravila Međunarodne trgovačke komore kojima se određuje koje sve troškove i rizike vezane za isporuku robe snosi prodavac, a koje kupac. DDU – „Isporučeno-neocarinjeno“ znači da prodavac isporučuje robu kupcu neocarinjenu i neistovarenu sa prijevoznog sredstva na mjestu odredišta. Navedeni paritet se ne primjenjuje od 2010. godine, kada su ga zamijenili pariteti DAT i DAP čija je suština da je prodavac izvršio svoju obavezu kada je izvozno ocarinjenu robu stavio kupcu na raspolaganje istovarenu sa prijevoznog sredstva ili na dolaznom prijevoznom sredstvu pripremljenu za iskrcaj u mjestu odredišta. Kupac preuzima robu i snosi rizik i trošak nakon što je roba isporučena uključujući uvozne formalnosti, carinu, poreze i ostale troškove nakon uvoza.

7. OSTALO

7.1 IT revizija

AFIS sistem²⁴: Ministarstvo je provelo postupak nabavke održavanja AFIS sistema putem pregovaračkog postupka bez objave obavještenja, sa jednim dobavljačem ovlaštenim za održavanje navedenog sistema. Uvidom u tendersku dokumentaciju, u dio koji se odnosi na opis postojećeg stanja, **uočeno je da je nekim komponentama već izvjesno vrijeme istekla podrška proizvođača što dovodi u pitanje sigurnost i pouzdanost sistema.** Također, održavanje sistema je iz godine u godinu sve skuplje i tehnički teže izvodivo.

Ugovorom, čija vrijednost iznosi 273.504 KM bez PDV-a odnosno 319.999 KM sa PDV-om, odabrani dobavljač će vršiti usluge održavanja i tehničke podrške za potrebe Ministarstva za AFIS sistem **sa naglaskom da održavanje hardvera na svim nivoima AFIS sistema nije predmet ugovora.** U 2019. godini vršeni su pregledi AFIS sistema dva puta mjesečno od strane dobavljača gdje je bilo nekoliko intervencija u kojima je bila potrebna zamjena hardverskih dijelova, a za što je zaduženo Ministarstvo.

Evropska komisija je u izrazila spremnost da podrži uspostavljanje novog AFIS sistema u BiH, ali je podršku uslovala potpisivanjem Memoranduma o razumijevanju između nadležnih institucija u BiH. Početkom 2018. godine spomenuti memorandum je potpisan. Formirana je Radna grupa i kreiran je inicijalni Akcioni plan „Nabavka i instalacija opreme za sistem automatizovane identifikacije otisaka prstiju (AFIS/APIS)“. Također, formiran je i radni tim koji je sačinjen od IT stručnjaka predstavnika institucija potpisnica Memoranduma, a njegov zadatak je izrada projektnog zadatka i tehničke specifikacije novog AFIS sistema. Radni tim je do sada održao četiri sastanka, a pored toga održane su dvije prezentacije svjetski poznatih proizvođača AFIS sistema u Evropi. Trenutno je u toku usaglašavanje tehničke specifikacije i drugih pratećih dokumenata koji moraju biti u skladu sa EU pravilima.

PREPORUKA 14

Preporučujemo Ministarstvu da provede neophodne aktivnosti u cilju što skorijeg uspostavljanja novog AFIS sistema s obzirom na to da je ekonomski neisplativo i da je tehnički sve teže osigurati stabilnost i sigurnost postojećeg sistema, čime je povećan rizik od ugrožavanja njegovog neometanog funkcionisanja.

TETRA sistem²⁵: Jedini domaći dobavljač koji je ekskluzivni zastupnik za održavanje TETRA sistema u proteklom periodu nije mogao da odgovori na sve zahtjeve od strane Ministarstva uz obrazloženje da su pouzdanost i stabilnost sistema narušeni i da je sistem dostigao kraj svog radnog vijeka, te da se osim nadogradnje dijelova sistema ništa ne može uraditi na poboljšanju pouzdanosti i stabilnosti. Uzimajući u obzir prethodno Ministarstvo je prestalo da provodi postupke nabavke usluge održavanja TETRA sistema.

Kako su se u 2017. godini pojavili novi kvarovi koji se nisu mogli prevazići, sistem je prestao sa radom. Provedene su aktivnosti demontaže opreme TETRA sistema kako bi se izbjegli bespotrebni troškovi zakupa releja, a kojima je prethodilo dobivanje neophodnih saglasnosti od institucija koje su koristile spomenuti sistem.

²⁴ AFIS/APIS - Sistem automatske identifikacije putem otisaka prstiju i dlanova

²⁵ TETRA - Sistem za profesionalne radiokomunikacije

*U cilju uspostave novih interoperabilnih digitalnih radiokomunikacionih sistema i mreže **Vijeće ministara BiH je, u 2016. godini, zadužilo Ministarstvo da sačini plan kapitalnih ulaganja s izvorima finansiranja prema kojem bi se vršila nabavka opreme, te da se isti dostavi Vijeću ministara BiH na usvajanje.*** Usklađivanje Odluke o odobravanju višegodišnjeg kapitalnog ulaganja u cilju uspostavljanja interoperabilnog, digitalnog, mobilnog radiokomunikacionog sistema-TETRA i mreže za prijenos podataka za potrebe agencija za provođenje zakona Bosne i Hercegovine sa primjedbama iznesenim u mišljenju Ministarstva finansija i trezora BiH još uvijek nije okončano, a pored toga u 2019. godini nije bio usvojen ni budžet.

U izradi je dokument "Identifikacija cjelodržavnih strateških prioriteta za IPA III (2021 – 2024) u oblasti Pravda, sloboda i sigurnost", u kojem je između ostaloga predložen sljedeći prioritet: "Efikasniji nadzor granice kroz uspostavljanje TETRA radio sistema za institucije BiH".

PREPORUKA 15

Budući da TETRA sistem nije u funkciji neophodna je implementacija novih naprednih interoperabilnih digitalnih radiokomunikacionih sistema za potrebe Ministarstva i policijskih agencija Bosne i Hercegovine, stoga preporučujemo Ministarstvu da u koordinaciji sa policijskim agencijama, te drugim relevantnim institucijama u što skorije vrijeme provede neophodne aktivnosti u cilju implementacije spomenutih sistema.

8. KOMENTARI

Ministarstvo je u ostavljenom roku dostavilo komentare na Nacrt izvještaja o obavljenoj finansijskoj reviziji za 2019. godinu. U komentarima su prihvaćeni nalazi i preporuke revizije i prezentovane informacije o preduzetim aktivnostima u vezi sa uspostavom novog AFIS i TETRA sistema koje su nam bile poznate prilikom sačinjavanja nalaza, tako da ovaj Izvještaj predstavlja konačan izvještaj bez korekcija u odnosu na Nacrt izvještaja o reviziji za 2019. godinu.

Vođa tima za finansijsku reviziju

Mirsada Sijamić, viši revizor, v.r.

Rukovodilac Odjela za finansijsku reviziju

Miro Galić, viši revizor, v.r.

Članovi tima za finansijsku reviziju

Ivana Jurčević, revizor, v.r.

Osman Paćuka, revizor, v.r.

Mladen Vidović, 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 2019. godinu

Tabela II – Bilans stanja na 31.12.2019. godine

Izjava o odgovornostima rukovodstva

Pregled rashoda budžeta za 2019. godinu

Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine

Tabela I

Opis	Odobreni budžet	Usklađivanja budžeta	Ukupni budžet (2+3)	Izvršenje budžeta	Procenat 5/4*100
1	2	3	4	5	6
1. Tekući izdaci	8,066,000	0	8,066,000	7,452,775	92
Bruto plaće i naknade	5,020,000		5,020,000	4,872,884	97
Naknade troškova zaposlenih	708,000		708,000	665,291	94
Putni troškovi	300,000	33,000	333,000	309,638	93
Izdaci telefonskih i pošt. usluga	104,000		104,000	84,538	81
Izdaci za energiju i kom. usluge	53,000		53,000	14,545	27
Nabavka materijala	205,000		205,000	89,769	44
Izdaci za usl. prijevoza i goriva	76,000		76,000	66,601	88
Unajmljivanje imovine i opreme	93,000		93,000	60,864	65
Izdaci za tekuće održavanje	951,000		951,000	891,951	94
Izdaci za osiguranje	15,000	5,000	20,000	18,317	92
Ugovorene i druge posebne usluge	541,000	-38,000	503,000	378,378	75
2. Kapitalni izdaci	200,000	0	200,000	0	0
Nabavka zemljišta			0		
Nabavka građevina			0		
Nabavka opreme	200,000		200,000		0
Nabavka ostalih stalnih sredstava			0		
Rekonstrukcija i invest. održavanje			0		
3. Tekući grantovi	80,000	100,000	180,000	100,000	56
Smještaj za strance žrtve trgovine ljudima	70,000		70,000		0
Obilježavanje Evropskog dana borbe protiv trgovine ljudima	10,000		10,000		0
Međunarodna pomoć R Albaniji		100,000	100,000	100,000	100
4. Budžet-neposredna potrošnja(1+2+3)	8,346,000	100,000	8,446,000	7,552,775	89
5. Višegodišnja kapitalna ulaganja	0	19,671	19,671	0	0
		19,671	19,671		0
6. Novčane donacije	0	2,576,583	2,576,583	2,417,481	94
UNHCR donacija		460,275	460,275	418,977	
USAID donacija		32,271	32,271	14,841	
BROADMAP		7,197	7,197		
NICS		171,648	171,648	115,439	
SIRAS		14,332	14,332	9,424	
MUP R Češke		1,890,860	1,890,860	1,858,800	98
7. Programi posebne namjene	0	959	959	0	0
IPA		959	959		0
8. Ukupno budžet (4+5+6+7)	8,346,000	2,697,213	11,043,213	9,970,257	90

Rukovodstvo je Pregled rashoda budžeta po ekonomskim kategorijama odobrilo _____ 2020. godine.

Ministar:
Fahrudin Radončić

Bilans stanja na 31.12.2019. godine

Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine

Tabela II

Opis	31.12.2019.	31.12.2018.	Procenat 2/3*100
1	2	3	4
1. Gotovina, krat. potraživanja, razgraničenja i zalihe	124,234	95,444	130
Novčana sredstva	109,700	89,244	123
Kratkoročna potraživanja	14,534	6,200	234
Kratkoročni plasmani			
Interni finansijski odnosi			
Zalihe			
Kratkoročna razgraničenja			
2. Stalna sredstva	5,125,762	5,071,411	101
Stalna sredstva	20,752,166	20,357,646	102
Ispravka vrijednosti	15,626,404	15,286,235	102
Neotpisana vrijednost stalnih sredstava	5,125,762	5,071,411	101
Dugoročni plasmani			
Dugoročna razgraničenja			
UKUPNO AKTIVA (1+2)	5,249,997	5,166,855	102
3. Kratkoročne obaveze i razgraničenja	849,346	959,538	89
Kratkoročne tekuće obaveze	387,305	393,813	98
Kratkoročni krediti i zajmovi			
Obaveze prema zaposlenima	444,204	444,957	100
Interni finansijski odnosi	17,837	12,052	148
Kratkoročna razgraničenja		108,716	0
4. Dugoročne obaveze i razgraničenja	0	0	
Dugoročni krediti i zajmovi			
Ostale dugoročne obaveze			
Dugoročna razgraničenja			
5. Izvori sredstava	5,125,762	5,071,411	101
Izvori sredstava	5,125,762	5,071,411	101
Ostali izvori sredstava			
Neraspoređeni višak prihoda/rashoda			
UKUPNO PASIVA (3+4+5)	5,975,108	6,030,949	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 _____ 2020. godine.

Ministar:
Fahrudin Radončić

Izjava o odgovornostima rukovodstva

Međunarodni standard vrhovnih revizionih institucija (ISSAI 1580) predviđa da revizor treba da dobije 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 sigurnosti Bosne i Hercegovine** (u daljem tekstu: Ministarstvo) dužno je da osigura da finansijski izvještaji za 2019. godinu budu izrađeni u skladu sa Zakonom o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13), Pravilnikom o finansijskom izvještavanju institucija Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj 25/15 i 91/17) i Pravilnikom o računovodstvu sa računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija Bosne i Hercegovine (protokol Ministarstva finansija i trezora Bosne i Hercegovine, broj 01-08-02-1-1515-1/15, od 4. 2.2015. godine). Rukovodstvo je također obavezno da postupa u skladu sa Zakonom o budžetu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za 2019. godinu (Službeni glasnik BiH, broj 84/19) i pratećim uputstvima, objašnjenjima i smjernicama koje donosi Ministarstvo finansija i trezora Bosne i Hercegovine, 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 obuhvataju 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 da bi se spriječile i otkrile pronevjere i ostale nezakonitosti.

Datum, _____

Ministar:

Fahrudin Radončić