



BOSNA I HERCEGOVINA

IZVJEŠĆE O OBAVLJENOJ FINANCIJSKOJ 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

IZVJEŠĆE

O OBAVLJENOJ FINACIJSKOJ REVIZIJI

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

Broj: 02-16-1-646/20

Sarajevo, lipanj 2020. 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	10
3.1 Funkcioniranje sustava unutarnjih kontrola.....	11
3.2 Ustrojstvo i rukovođenje	13
3.3 Unutarnja revizija	14
4. PRORAČUN	15
5. FINACIJSKA IZVJEŠĆA.....	15
5.1 Pregled rashoda i izdataka iz proračuna.....	16
5.1.1 Bruto plaće.....	16
5.1.2 Putni troškovi	17
5.1.3 Izdaci za uporabu vozila	17
5.1.4 Izdaci po osnovu ugovora o djelu	18
5.2 Pregled prihoda i primitaka	19
5.3 Bilanca stanja	19
5.3.1 Popis sredstava i obveza	19
5.4 Pregled dinamike upošljavanja	20
6. JAVNE NABAVE.....	23
6.1 Nabava opreme - donacija	24
7. OSTALO	27
7.1 IT revizija	27
8. KOMENTARI	29
PRIVICI	29

I. MIŠLJENJE NEOVISNOG REVIZORA

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

MIŠLJENJE O FINANCIJSKIM IZVJEŠĆIMA

Mišljenje

Izvršili smo reviziju financijskih izvješća **Ministarstva sigurnosti Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ministarstvo)** koji obuhvaćaju: bilancu stanja na 31.12.2019. 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 31.12.2019. 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 odjeljku *Odgovornosti revizora za reviziju financijskih izvješća*.

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.

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 sa 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 s rezervom

U svezi sa revizijom finansijskih izvješća **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 *Temelj za mišljenje s rezervom*, aktivnosti, finansijske transakcije i informacije **Ministarstva** za 2019. godinu sukladne su, u svim materijalnim aspektima, sa zakonima i drugim propisima koji su definirani kao kriteriji za danu reviziju.

Temelj za mišljenje s rezervom

Kao što je navedeno u Izvješću:

Nabava opreme iz donatorskih sredstava izvršena je bez provedbe postupaka javnih nabava propisanih Zakonom o javnim nabavama, mada nisu ispunjeni uvjeti za izuzeće (točka 6.1 Izvješća).

Reviziju usklađenosti smo izvršili sukladno Zakonu 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*.

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 daljnju rezervu na mišljenje o usklađenosti, skrećemo pozornost na sljedeće:

- *Pravilnik o unutarnjem ustroju Ministarstva nije usklađen sa odredbama važećih odluka Vijeća ministara BiH (točka 3.2 Izvješća).*
- *Unutarnja revizija nije uspostavljena sukladno relevantnim propisima iz oblasti unutarnje revizije (točka 3.3 Izvješća).*
- *Prilikom upošljavanja osoblja nije osigurana potpuna dosljednost pri primjeni propisa i transparentnost postupka (točka 5.4 Izvješća).*
- *Aktivnosti vezane za uspostavu AFIS i TETRA sustava ne provode se dostatno efikasno duži niz godina (točka 7.1 Izvješća).*

Odgovornosti rukovodstva za usklađenost

Pored odgovornosti za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvješća, rukovodstvo **Ministarstva** je također odgovorno da osigura 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 sa 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, 22.6.2020. godine

**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 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 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 2018. godinu, sačinio Izvješće o finansijskoj reviziji i dao pozitivno mišljenje o finansijskim izvješćima i pozitivno mišljenje sa skretanjem pozornosti o usklađenosti. U Izvješću su dane preporuke u cilju otklanjanja uočenih nepravilnosti. Uvidom u poduzete aktivnosti, dajemo osvrt na realizaciju preporuka:

Ocjena realizacije preporuka	Realizirana	Realizacija u tijeku	Nerealizirana
U tijeku su aktivnosti vezane za pribavljanja mišljenja nadležnih institucija potrebnih u provedbi procedure usklađivanja Pravilnika o unutarnjem ustroju Ministarstva sa odredbama važećih odluka Vijeća ministara BiH.			
Nisu uspostavljene evidencije o uporabi faksimila sukladno relevantnim propisima.			
Unutarnja revizija nije uspostavljena sukladno relevantnim propisima iz oblasti unutarnje 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 sustav unutarnjih kontrola vezan za uporabu vozila, odnosno nisu uspostavljene pouzdane evidencije o namjenskoj uporabi vozila.			
Nisu uspostavljene odgovarajuće unutarnje kontrole po pitanju oštećenja i održavanja službenih vozila.			
Smanjen je broj angažiranih osoba po osnovu ugovora o djelu, ali i dalje se angažiraju osobe na poslovima koji odgovaraju sistematiziranim radnim mjestima.			
Ministarstvo nije dosljedno primjenjivalo propise relevantne za upošljavanje osoblja, što i dalje ima za posljedicu nedostatnu transparentnost u procesu upošljavanja osoblja.			
Ministarstvo je poduzelo korake vezano za blagovremenu provedbu određenih postupaka javnih nabava, međutim, još uvijek ima prostora za unapređenje u svim postupcima kao i prostora za poboljšanje praćenja realizacije ugovora.			
Osigurana je potrebna prateća dokumentacija prilikom provedbe postupaka javnih nabava obuhvaćenih uzorkom.			
Nisu provedene aktivnosti u cilju uspostavljanja novog sustava automatske identifikacije putem otisaka prstiju i dlanova (AFIS sustav).			
Nisu provedene aktivnosti koje su neophodne za implementiranje novih naprednih interoperabilnih digitalnih radiokomunikacijskih sustava (TETRA sustav) za potrebe Ministarstva i policijskih agencija BiH.			

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.

Uspostava i razvoj sustava finansijskog upravljanja i kontrole definirani su Zakonom o financiranju institucija BiH¹, Priručnikom za finansijsko upravljanje i kontrolu i Smjernicama za provedbu procesa upravljanja rizicima u institucijama BiH. Ministarstvo je popunilo obrazac Godišnjeg izvješća o finansijskom upravljanju i kontroli za 2019. godinu i dostavilo ga Središnjoj harmonizacijskoj jedinici Ministarstva financija i trezora BiH. Prema podacima iz Godišnjeg izvješća sustav finansijskog upravljanja i kontrole se implementira sukladno relevantnim propisima.

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

3.1 Funkcioniranje sustava unutarnjih kontrola

Kada je riječ o funkcioniranju sustava unutarnjih 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 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 reguliraju pravo na poseban dodatak uposlenih u sigurnosnim agencijama na razini Bosne i Hercegovine.

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

godine) utvrđeni su platni razredi i koeficijenti za policijske službenike, a člankom 19. istog Zakona **pravo na poseban dodatak (policijski dodatak) za uposlene** u Državnoj agenciji za istrage i zaštitu i Graničnoj policiji BiH. Prema članku 19. stavak (4) ovog Zakona, pojedinačno rješenje o utvrđivanju posebnog dodatka za policijske službenike donosi ravnatelj policijske agencije, **na temelju 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 temelju akata koje su donijeli rukovoditelji navedenih institucija, bez ispunjenog zakonskog preduvjeta kako je naprijed navedeno.

Kada je u pitanju DKPT, Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH nije definirano pravo na policijski dodatak policijskim službenicima uposlenim u ovoj instituciji zato što je donesen prije operativnog uspostavljanja DKPT-a. DKPT je operativno uspostavljen početkom 2011. godine na temelju odredaba Odluke Vijeća ministara BiH o preuzimanju poslova, objekata, sredstava za rad i uposlenih 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 uposlenih u DKPT-u. Međutim, navedeni Zakon je u domovima Parlamentarne skupštine BiH usvojen u različitom tekstu zbog čega je potrebno da Zajedničko povjerenstvo oba doma usuglasi tekst Zakona. Do dana sačinjavanja ovog Izvješća tekst predmetnog Zakona nije usuglašen. Isplata policijskog dodatka u Direkciji se i dalje vrši na temelju interne Odluke o utvrđivanju posebnog dodatka na plaću policijskim službenicima, koja je donesena u ožujku 2012. godine.

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

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

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

PREPORUKA 1

Preporučamo Ministarstvu da u suradnji 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 članka 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 područja u kojima u cjelini, ili zakonom odnosno drugim propisom određenom opsegu, 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 **sustav unutarnjih kontrola u procesu izrade pravnih akata** kako bi se osiguralo blagovremeno i efikasno izvršavanje poslova i zadataka iz nadležnosti Ministarstva.

Nedostatno jasno definirane interne procedure u procesu izrade pravnih akata utječu na dužinu trajanja procesa uspostavljanja pravnog okvira relevantnog za izvršavanje zadataka kako Ministarstva, tako i upravnih organizacija u sastavu Ministarstva. Primjerice, Direkcija za koordinaciju policijskih tijela je u veljači 2019. godine dostavila ovom Ministarstvu, kao resornom Ministarstvu, Prijedlog pravilnika o unutarnjem ustroju, sa potrebnim mišljenjima nadležnih institucija i pratećom dokumentacijom, radi prosljeđivanja Vijeću ministara BiH na davanje suglasnosti. Međutim, Ministarstvo je bez obrazloženja ponovo pokrenulo proceduru pribavljanja mišljenja nadležnih institucija. Navedeno ima za posljedicu ponovno usuglašavanje stavova između Direkcije za koordinaciju policijskih tijela i Ministarstva financija i trezora BiH po pitanju unutarnjeg ustroja Direkcije.

Člankom 22. Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave BiH i člankom 52. Zakona o upravi⁵ propisano je da se unutarnji ustroj organa uprave utvrđuje pravilnikom o unutarnjem ustroju, te da pravilnik o unutarnjem ustroju ministarstva donosi ministar, a samostalne upravne organizacije rukovoditelj organizacije, uz suglasnost Vijeća ministara BiH. U postupku donošenja pravilnika o unutarnjem ustroju organa uprave, donositelj pravilnika dužan je prethodno pribaviti mišljenja Ministarstva pravde, Ministarstva financija i trezora i Ureda za zakonodavstvo Vijeća ministara. Pravilnik o unutarnjem ustroju organa uprave mora biti usklađen s nadležnostima propisanim zakonom, kao i s načelima o unutarnjem ustroju 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 suradnji, međusobnom informiranju i dogovaranju, te stoga smatramo da Ministarstvo treba utvrditi naputke i smjernice o proceduri izrade dokumenata relevantnih za rad upravnih organizacija kako bi mogle samostalno i u koordinaciji sa Ministarstvom donositi propise i poduzimati mjere za koje su ovlaštene.

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

Također, neodgovarajući sustav unutarnjih kontrola, odnosno nedefinirane procedure za praćenje rada interesarnih radnih grupa formiranih za izvršavanje zadataka Ministarstva ima za posljedicu neefikasnost u radu ovih grupa i neblagovremeno razmatranje, usuglašavanja i usvajanje dokumenta neophodnih za obavljanje poslova iz nadležnosti Ministarstva, ali i ostalih institucija čiji predstavnici sudjeluju u radu ovih grupa (uspostava AFIS i TETRA sustava i sl.).

PREPORUKA 2

Ministarstvo treba internim pravilima utvrditi nositelje aktivnosti i postupke konzultacija, 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 Ustrojstvo i rukovođenje

Pravilnikom o unutarnjem ustroju Ministarstva, na koji je Vijeće ministara BiH dalo suglasnost u travnju 2009. godine, uređen je način rada i rukovođenja, definiran je opis radnih mjesta državnih službenika i uposlenika i sistematizirana su radna mjesta. Prema tabelarnom pregledu iz poglavlja III Pravilnika-Sistematizacija radnih mjesta, sistematizirana su radna mjesta za 233 izvršitelja, a prema poglavlju IV Pravilnika-Opis poslova, sistematizirana su radna mjesta za 237 izvršitelja. U procesu revizije Ministarstvo je popunilo obrazac Pregled uposlenih po sistematizaciji radnih mjesta na 31.12.2019. godine u kojem je navedeno da su sistematizirana radna mjesta za 236 izvršitelja.

Institucije Bosne i Hercegovine su bile u obvezi da do kraja travnja 2014. godine usklade pravilnike o unutarnjem ustroju sa odredbama Odluke o načelima za utvrđivanje unutarnjeg ustroja 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 konstatirano da Ministarstvo još uvijek nije okončalo predmetnu aktivnost.

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

Naime, prema članku 16. Odluke o načelima za utvrđivanje unutarnjeg ustroja organa uprave BiH rukovoditelj organa uprave dužan je, prilikom podnošenja prijedloga pravilnika o unutarnjem ustroju Vijeću ministara radi davanja suglasnosti, uz pravilnik o unutarnjem ustroju, dostaviti i mišljenja nadležnih organa, a u aktu kojim se traži suglasnost Vijeća ministara BiH dati izjašnjenje o primjedbama ovih organa, koje nisu prihvaćene. Također, prema članku 35. stavak (4) Odluke o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama BiH, ukoliko rukovoditelj potvrdi prijedlog opisa poslova radnog mjesta na koji je

⁶ Službeni glasnik BiH, broj 30/13

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

Ministarstvo pravde BiH dalo negativno mišljenje, dužan je o istom izvijestiti ovo Ministarstvo, sam razvrstati radno mjesto i uz prijedlog pravilnika o unutarnjem ustroju dostaviti negativno mišljenje Ministarstva.

Uzimajući u obzir dužinu razdoblja od donošenja odluka o unutarnjem ustroju organa uprave i neujednačenih stavova između Ministarstva i ostalih institucija nadležnih za davanje mišljenja po pitanju sadržaja Pravilnika o unutarnjem ustroju, smatramo da Ministarstvo treba zauzeti proaktivan stav u cilju okončanja predmetne aktivnosti.

PREPORUKA 3

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

3.3 Unutarnja revizija

Sukladno Zakonu o unutarnjoj reviziji institucija BiH⁸ i Odluci o kriterijima za uspostavljanje jedinica unutarnje revizije u institucijama BiH⁹, Ministarstvo je dužno uspostaviti jedinicu unutarnje revizije koja je nadležna za obavljanje unutarnje revizije u sljedećim institucijama: Ministarstvu, Agenciji za policijsku potporu, Agenciji za forenzična ispitivanja i vještačenja, Agenciji za školovanje i stručno usavršavanje kadrova i Službi za poslove sa strancima BiH. Sukladno odredbama navedenih propisa, Ministarstvo je bilo u obvezi da kroz izmjene i dopune postojećeg Pravilnika o unutarnjem ustroju uskladi dio koji se odnosi na unutarnju reviziju.

Postupcima revizije konstatirano je da Ministarstvo nije uspostavilo unutarnju reviziju prema važećim propisima. Naime, Središnja harmonizacijska jedinica Ministarstva financija i trezora BiH je, u veljači 2017. godine, dala suglasnost na Prijedlog pravilnika o izmjenama i dopunama pravilnika o unutarnjem ustroju Ministarstva, kojim je predviđeno uspostavljanje organizacijske jedinice sa dva radna mjesta i to rukovoditelj jedinice unutarnje revizije i unutarnji revizor. Međutim, Ministarstvo još uvijek nije pribavilo suglasnost Vijeća ministara BiH na Prijedlog pravilnika o izmjenama i dopunama pravilnika o unutarnjem ustroju, s obzirom na to da su predloženim izmjenama i dopunama osim unutarnje 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 suglasnost.

Važećim Pravilnikom o unutarnjem ustroju sistematizirano je radno mjesto unutarnjeg revizora u kategoriji stručnog savjetnika u Uredu ministra koje je popunjeno u studenom 2018. godine internim premještajem.

Unutarnji revizor je dostavio Godišnje izvješće unutarnje revizije Središnjoj harmonizacijskoj jedinici Ministarstva financija i trezora BiH. Prema podacima iz Godišnjeg izvješća unutarnja revizija je u tekućoj godini potpisala povelje unutarnje revizije i sporazume o vršenju funkcije unutarnje revizije sa svim institucijama iz nadležnosti jedinice unutarnje revizije, ali nije obavljala reviziju.

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

⁹ Službeni glasnik BiH, broj 59/19

PREPORUKA 4

Ministarstvo je dužno uspostaviti funkciju unutarnje revizije sukladno relevantnim propisima iz oblasti unutarnje revizije.

4. PRORAČUN

Zakonom o proračunu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza 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 proračunom, 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 pričuva 100.000 KM¹¹, višegodišnji kapitalni projekat „Izgradnja objekta za smještaj tražitelja azila - Azilantski centar“ 19.671 KM¹² i IPA sredstva 959 KM).

Dakle, korigirani proračun Ministarstva iznosio je 11.043.213 KM (proračunska sredstva 8.346.000 KM i ostala sredstva 2.697.213 KM). Ukupno izvršenje proračuna za 2019. godinu iskazano je u iznosu od 9.970.257 KM (proračunska sredstva 7.552.775 KM i donatorska sredstva 2.417.481 KM).

Ministarstvo financija i trezora BiH je, 31.12.2019. godine, odobrilo prestrukturiranje rashoda unutar odobrenog proračuna 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 proračun usvojen tek u prosincu 2019. godine, Ministarstvo se tijekom godine financiralo na temelju četiri tromjesečne odluke o privremenom financiranju institucija BiH, a što je utjecalo na realizaciju proračuna.

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

5. FINACIJSKA IZVJEŠĆA

Ministarstvo je sačinilo Godišnje finacijsko izvješće za 2019. godinu i dostavilo ga nadležnim organima i institucijama sukladno važećim propisima i u utvrđenom roku.

¹⁰ Službeni glasnik BiH, broj 84/19

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

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

5.1 Pregled rashoda i izdataka iz proračuna

U pregledu rashoda i izdataka po ekonomskim kategorijama-zbrojno, u razdoblju od 01.01. do 31.12.2019. godine, ukupno ostvareni rashodi iskazani su u iznosu od 9.970.257 KM (proračunska 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.

Značajni rashodi iz proračuna odnose se na: bruto plaće (4.872.884 KM), naknade troškova uposlenih (665.291 KM), putne troškove (309.638 KM), izdatke za uporabu 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), nabava materijala (63.594 KM), izdaci za usluge prijevoza i goriva (8.986 KM), ugovorene i druge posebne usluge (372.134 KM) i nabava opreme (1.877.349 KM).

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

5.1.1 Bruto plaće

Revizijom procesa osobnih primanja uposlenih uočili smo, kao i prethodne godine, slabosti sustava unutarnjih 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. Spomenuti iznos se odnosi na isplatu naknade vozaču ministra (trenutno raspoređenom u Uredu tajnika) i tijekom 11 mjeseci tekuće godine. Visina isplaćenih neto iznosa kretala se u prosjeku oko 519 KM mjesečno. Pored toga, spomenutoj osobi je, tijekom 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 uvjerali u opravdanost predmetnih isplata, prvenstveno iz razloga, jer se kompletan iznos isplate odnosi na vozača ministra i to svakog mjeseca tijekom cijele godine. Naime, opseg evidentiranih sati prekovremenog rada je veći od maksimalno dozvoljenog prema odredbama članka 21. Zakona o radu u institucijama BiH¹³. Navedenim propisom je definirano da o prekovremenom radu uposlenika koji traje duže od tri sedmice neprekidno ili više od 10 sedmica u tijeku kalendarske godine poslodavac pismeno obavještava Upravni inspektorat Ministarstva pravde BiH koji treba zabraniti prekovremeni rad uveden suprotno odredbama propisa o radu.

PREPORUKA 5

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

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

5.1.2 Putni troškovi

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

Putovanja u zemlji pretežno su realizirana u svrhu seminara, sastanaka u institucijama BiH, sudjelovanja u radionicama i sl., dok se putovanja u inozemstvo uglavnom odnose na razne studentske posjete, prisustva na Generalnoj skupštini Interpola u Čileu, Ministarske konferencije ICDO u Abu Dhabiju, 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 realizirani iznos troškova službenog puta kao i pravdanja putnih naloga nakon predviđenog roka, a što nije sukladno odredbama Odluke o načinu i postupku ostvarivanja prava uposlenih u institucijama BiH na naknadu za službeno putovanje¹⁴.

PREPORUKA 6

Ponovo preporučamo da se unaprijede unutarnje kontrole u pogledu jasnog i transparentnog obračuna putnih naloga.

5.1.3 Izdaci za uporabu vozila

Ukupni izdaci za uporabu službenih vozila u 2019. godini iznose 133.863 KM (proračunska 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 specijalizirana vozila. Odredbama Pravilnika o uvjetima nabave i načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH¹⁵ definiran je način korištenja službenih vozila i način izdavanja i popunjavanja putnih naloga za službena vozila. Uredne evidencije o korištenju službenih vozila predstavljaju temelj za sačinjavanje analiza o namjenskoj uporebi službenih vozila.

Sukladno Pravilniku 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 tijeku mjeseca sa izračunatom prosječnom potrošnjom goriva; da se ne upisuje prijedena

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

kilometraža u putni nalog ili se upisuje prijeđena 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 prijeđena kilometraža od 12 do 120 km.

PREPORUKA 7

Ministarstvo treba osigurati dosljednu primjenu propisa u dijelu kojim je definiran 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 sukladne planu redovitih servisa koji je dostavljen uz ponudu prilikom nabave vozila.

Koncem 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 svezi s popravkom navedenog vozila i da Odsjeku za financijsko-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 unutarnjih kontrola u procesu korištenja službenih vozila smatramo da se naplata štete na motornim vozilima treba realizirati putem Jedinstvenog računa trezora.

PREPORUKA 8

Preporučamo Ministarstvu da unaprijedi unutarnje 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 (proračunska 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 projekta UNHCR i dva po projektu NICS. Sa 31.12.2019. godine bilo je zaključeno 29 ugovora o djelu i to 9 za potrebe Ministarstva i 20 po projektu UNHCR.

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

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

Iako je broj angažiranih po osnovu ugovora o djelu smanjen u tijeku godine, primijetili smo da se i dalje angažiraju osobe putem ugovora o djelu na poslovima koji opisom ugovora odgovaraju sistematiziranim radnim mjestima.

PREPORUKA 9

Preporučamo 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 financiranja po ekonomskim kategorijama u razdoblju 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 Bilanca stanja

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

Značajne stavke bilance stanja odnose se na novčana sredstva (109.700 KM), neotpisanu vrijednost stalnih sredstava (5.125.762 KM), obveze prema dobavljačima (387.305 KM), obveze prema uposlenima (444.204 KM).

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

5.3.1 Popis sredstava i obveza

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 izvješća ministru 15.2.2020. godine. Povjerenstvo za popis stalnih sredstava je 25.02.2019. godine sačinila konačno Izvješće – elaborat o popisu stalnih sredstava i obveza Ministarstva za 2019. godinu i donesena je Odluka o usvajanju Izvješća – elaborata o popisu stalnih sredstava i obveza Ministarstva za 2019. godinu. Dakle, Izvješće je sačinjeno deset dana nakon isteka roka koji je utvrđen Odlukom o popisu.

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

Nadalje, Povjerenstvo je popisalo vozilo TOYOTA registarskih oznaka T26-0-603 koje je ukradeno 2017. godine i koje je otpisano u prošloj godini i navelo da je vozilo otpisano. Također, utvrđeno je da je oprema predstojnika Ureda 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 konstatirano 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 usporedbu 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 točnost pozicija stalnih sredstava iskazanih u financijskim izvješćima.

PREPORUKA 10

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

5.4 Pregled dinamike upošljavanja

Proračunom za 2019. godinu planirano je 191 uposlenih. Na 31.12.2019. godine u Ministarstvu je bilo 171 uposlenih. U tijeku godine ostvaren je prosječan broj od 185 uposlenih.

U tijeku 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 razdoblja od godinu dana (uz zadovoljavajuću ocjenu rada), u prvom tromjesečju 2020. godine stupila u stalni radni odnos, dok drugoj osobi probno razdoblje traje do sredine 2020. godine. Na određeno vrijeme, u radni odnos stupile su četiri osobe, ministar, zamjenik ministra, savjetnik u Uredu ministra i predstojnik Ureda ministra.

Prestanak radnog odnosa u Ministarstvu ostvarile su 22 osobe (jedno sporazumnim prekidom radnog odnosa, četiri dobrovoljnim istupanjem iz državne službe, jedno eksternim premještanjem, četvero stjecanjem uvjeta za mirovinu i 12 rješenjima o razrješenju nakon isteka mandatnog razdoblja).

Putem internog oglasa, jedna osoba je unaprijeđena sa pozicije stručnog savjetnika na poziciju šefa odsjeka za borbu protiv terorizma, organiziranog kriminala, korupcije, ratnih zločina i zlouporabe 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 inozemstvu, a jedna radi odlaska supruga u diplomatsko-konzularno predstavništvo na dužnost).

Ministarstvo je u tijeku godine vršilo ocjenjivanje državnih službenika i izvješća 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 kolovozu 2018. godine, objavila javni Oglas za popunu osam radnih mjesta u Ministarstvu na temelju članka 19. stavak (4) i članka 32a. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH¹⁶.

Predmetni članovi definiraju 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 upošljavanju osobama koje su ranije obavljale poslove na oglasom traženim radnim mjestima. Važno je napomenuti da je ovaj postupak javnog

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

oglašavanja manje transparentan od redovitog postupka javnog oglašavanja u pogledu objave u sredstvima informiranja¹⁷, kraćeg roka za podnošenje prijava¹⁸ i sl., čime je smanjen pristup informacijama o planiranom upošljavanju 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 članku 21., a za koje sektore Ministarstva po članku 19. stavak (4) i članku 32a. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, te da Agencija sugerira da raspisivanje oglasa bude sukladno navedenoj praksi 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 organizacijska jedinica, i bez obzira na to kada je izvršen prijenos i preuzimanje nadležnosti.

Nadležnost Ministarstva definirana je člankom 14. Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave BiH¹⁹, a posljednji put je proširena, odnosno definirana u svibnju 2009. godine, te stoga smatramo da su za provedbu oglasa o upošljavanju 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 upošljavanja treba pružiti iste šanse svim osobama koje traže posao.

Nakon provedene procedure, koncem 2018. i tijekom 2019. godine, postavljeno je 10 državnih službenika. Prema raspoloživim podacima od 10 novopostavljenih osoba pet osoba je bilo angažirano 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 temelju potvrda Ministarstva o paralelnom obavljanju i poslove visoke stručne spreme²⁰, dok jedna osoba ranije nije bila angažirana u Ministarstvu.

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

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

kako je to definirano 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 provođena natječajna procedura, te je aktivirana rezervna lista, a što je za posljedicu

¹⁷ Oglas se objavljuje na internet stranici Agencije i u najmanje jednom domaćem sredstvu javnog informiranja dostupnom na cijeloj teritoriji BiH ili umjesto objave oglasa u sredstvu javnog informiranja može se objaviti samo javni poziv, koji upućuje na to 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“.

imalo upošljavanje većeg broja osoba od broja definiranog u objavljenom Oglasu, odnosno uposleno je 10 umjesto osam osoba kako je to predviđeno Oglasom.

Ministarstvo se obratilo Agenciji za državnu službu za davanje suglasnosti za interni premještaj dvije službenice u razdoblju 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 svezi s člankom 30. stavak 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 prvostupanjskom 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 suglasnost pa je na taj način otklonjen nedostatak koji je prema Mišljenju Agencije bio odlučujući za odbijanje davanja suglasnosti 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 suglasnost za interne premještaje.

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

Naime, člankom 29. stavak 1. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH definirano je da nakon preuzimanja dužnosti, državni službenik prolazi razdoblje probnog rada, te da razdoblje probnog rada državnog službenika obuhvaća razdoblje uvođenja u posao i razdoblje 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 razdoblja prema članku 29. stavak 2. Zakona. Također, člankom 3. stavak (2) Pravilnika o načinu ocjenjivanja rada državnih službenika u institucijama BiH²¹ definirano je da se ocjena probnog rada obavlja po isteku, odnosno završetku razdoblja probnog rada.

Člankom 29. stavak 3. navedenog Zakona definirano 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. Stavak 5. članka 29. Zakona definira da ukoliko je državni službenik razriješen dužnosti sukladno stavku 3. b) članka 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 članka 28. stavak 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 članka 30. stavak 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 redovitog i probnog

²¹ Službeni glasnik BiH, broj 59/11

rada. Ocjena redovitog rada je definirana člankom 30. Zakona i člankom 3. stavak (1) Pravilnika, a ocjena probnog rada je definirana člankom 29. Zakona i člankom 3. stavak (2), te člankom 19. Pravilnika.

Dakle, novoprimljeni državni službenik prolazi razdoblje probnog rada koje 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 uvjet za eventualni interni premještaj novoprimljenog državnog službenika.

Posljedica nedosljedne primjene odredaba Zakona o državnoj službi u institucijama BiH je netransparentnost u procesu upošljavanja osoblja. U konkretnom slučaju oglas je proveden po nedostatno transparentnoj proceduri predviđenoj relevantnim propisima što je omogućilo prednost osobama već uposlenim ili angažiranim po ugovorima o djelu u Ministarstvu i upošljavanje većeg broja osoba od broja predviđenog objavljenim Oglasom.

REPORUKA 11

Ministarstvo je dužno osigurati potpunu transparentnost postupka upošljavanja sukladno relevantnim propisima.

6. JAVNE NABAVE

Prema prezentiranim podacima, Ministarstvo je, u 2019. godini okončalo deset postupaka javnih nabava iz proračunskih sredstava (dva otvorena, pet konkurentskih, jedan pregovarački bez objave obavještenja i dva postupka sukladno Aneksu 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 sustav 273.504 KM i Aneks II, dio B 49.572 KM).

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

Navodimo zapažanja i slabosti uočene tijekom revizije procesa javnih nabava:

Ministarstvo nije blagovremeno provelo određene postupke javnih nabava, te su stoga nabave usluga i roba vršene od dobavljača po ranije zaključenim ugovorima (ugovor o pružanju usluga održavanja vozila je istekao u srpnju tekuće godine, a novi ugovor je potpisan u siječnju naredne godine, ugovor o pružanju usluga pranja službenih vozila istekao je u lipnju tekuće godine i do kraja godine nije potpisan novi ugovor, zbog žalbenih postupaka do srpnja tekuće godine vršena je nabava 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 nabava u pogledu transparentnosti i s najefikasnijeg korištenja javnih sredstava u svezi s predmetom nabave i njegovom svrhom s obzirom na to da se postupanjem na ovaj način javlja rizik da se određeni dobavljači dovode u povoljniji položaj, a nabave roba, usluga i radova vrše po nepovoljnijim uvjetima nego je to stanje na tržištu, te je stoga potrebno posvetiti dužnu pozornost pripremnim radnjama za provedbu postupaka javnih nabava i praćenju realizacije ugovora.

PREPORUKA 12

Preporučamo Ministarstvu da ukloni nedostatke vezane za pripremu javnih nabava i praćenje realizacije ugovora radi pravovremene provedbe postupaka javnih nabava.

6.1 Nabava opreme - donacija

Ministarstvo sigurnosti BiH i Ministarstvo unutarnjih 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 svezi 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 suradnje zadužen je Ured ministra sigurnosti.

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

Početkom listopada 2018. godine pokrenut je pregovarački postupak bez objave obavještenja prema članku 21. stavak d) Zakona o javnim nabavama²² 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 definirani rok izvješćivanja. Predmetni postupak je poništen početkom studenog 2018. godine. Krajem studenog 2018. godine pokrenut je novi pregovarački postupak bez objave obavještenja koji je poništen u travnju 2019. godine.

Ministarstvo je Veleposlanstvu Češke Republike predložilo da nabava bude provedena uz primjenu članka 10. Zakona o javnim nabavama. Veleposlanstvo Češke Republike je dopisom iz travnja 2019. godine dalo suglasnost uz uvjet da budu pozvane najmanje tri kompanije da dostave svoju ponudu. Ministar sigurnosti je 21.5.2019. godine donio Odluku o provedbi procedure javne nabave sukladno članku 10. stavak c) Zakona o javnim nabavama.

Člankom 10. stavak 1. točka c) Zakona o javnim nabavama definirano je da se od primjene ovog Zakona izuzimaju ugovori koji se dodjeljuju sukladno međunarodnom sporazumu prema kojem se primjenjuje posebna procedura međunarodnih, kreditnih ili donatorskih aranžmana ili ugovor o javnoj nabavi koji je zaključen sukladno posebnim pravilima definiranim međunarodnim ugovorom između BiH i jedne ili više država za projekte koje će ugovorne strane zajednički izvoditi ili koristiti, ili na temelju međunarodnih sporazuma o stacioniranju trupa koje zaključi Bosna i Hercegovina. Dakle, ugovorni organ je donio Odluku o nabavi roba bez provedbe postupaka javnih nabava propisanih Zakonom o javnim nabavama bez da su ispunjeni uvjeti za izuzeće s obzirom na to da donator nije zahtijevao da ugovor o nabavi bude dodijeljen sukladno posebno definiranoj proceduri.

²² Službeni glasnik BiH, broj 39/14

S obzirom na to da nije provedena niti jedna vrsta postupka definirana Zakonom o javnim nabavama niti je postupak proveden po posebno definiranoj proceduri donatora nema osnove, odnosno mogućnosti za usporedbu provedenog postupka nabave sa pravilima definiranim za provedbu postupka. U nastavku dajemo određene informacije o predmetnoj nabavi:

Predmet ovog postupka je nabava opreme (ručna termovizijska kamera, dvogled, mobilni termovizijski sustav, 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 provedbi procedure javne nabave određena su tri dobavljača kojima treba uputiti poziv za učešće i dostavljanje ponuda prema tehničkoj specifikaciji koja je dostavljena iz Ureda ministra aktom iz studenog 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 Izvješću-zapisniku o radu Povjerenstva zaduženog za provedbu procedure nabave konstatirano 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 točkom 21. Tenderske dokumentacije s obzirom na to da nisu popunjeni mjesto i datum potpisivanja izjava iz članka 45. i 52. Zakona i da nije dostavljeno pismo o autorizaciji proizvođača (MAF) za opremu iz stavka 4. Obrasca za cijenu ponude. Sukladno navedenom, Povjerenstvo je konstatiralo da nisu ispunjeni uvjeti 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 izravnu 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 definiran 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 naponi 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 točnog naziva uređaja i tehničkih specifikacija uređaja koji se nude kako bi se utvrdilo zadovoljava li isti uvjete 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.

Člankom 1. Ugovora definirano 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

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

koja se financira iz sredstava dodijeljenih po osnovu međunarodnog sporazuma osigurati neophodnu dokumentaciju za oslobađanje robe koja se uvozi od plaćanja carine i PDV-a, a na temelju članka 91. i 92. Odluke o uvjetima 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 financiran 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 obveza prema propisima koji reguliraju sadržaj fakture koju izdaju PDV obveznici. Ministarstvo u postupku revizije nije prezentiralo akt nadležne institucije kojim je utvrđeno pravo na oslobađanje od plaćanja uvoznih dažbina.

Nadalje, prema članku 6. Zakona o javnim nabavama ugovorni organ dužan je dodjeljivati ugovore o javnoj nabavi robe, usluga i radova primjenjujući postupke definirane 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 nabavama koja je poništio.

Drugi razlog je da po definiciji iz članka 10. Zakona o javnim nabavama nisu bili ispunjeni uvjeti za primjenu izuzeća. Također, suglasnost donatora ukazuje na činjenicu da nisu bili ispunjeni uvjeti 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 nabavama. Suglasnost donatora za primjenu izuzeća ne oslobađa odgovornosti ugovorni organ, jer nakon pokretanja dva postupka predviđena Zakonom o javnim nabavama, nije bilo temelja za primjenu izuzeća.

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

PREPORUKA 13

Ministarstvo je obvezno osigurati dosljednu primjenu propisa iz oblasti javnih nabava prilikom izbora vrste postupka.

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 obvezu 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 sustav²⁴: Ministarstvo je provelo postupak nabave održavanja AFIS sustava putem pregovaračkog postupka bez objave obavještenja, sa jednim dobavljačem ovlaštenim za održavanje navedenog sustava. Uvidom u tendersku dokumentaciju, u dio koji se odnosi na opis postojećeg stanja, **uočeno je da je nekim komponentama već izvjesno vrijeme istekla potpora proizvođača što dovodi u pitanje sigurnost i pouzdanost sustava.** Također, održavanje sustava 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 potpore za potrebe Ministarstva za AFIS sustav **sa naglaskom da održavanje hardvera na svim razinama AFIS sustava nije predmet ugovora.** U 2019. godini vršeni su pregledi AFIS sustava 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.

Europska komisija je u izrazila spremnost da podrži uspostavljanje novog AFIS sustava u BiH, ali je potporu uvjetovala potpisivanjem Memoranduma o razumijevanju između nadležnih institucija u BiH. Početkom 2018. godine spomenuti memorandum je potpisan. Formirana je Radna grupa i kreiran je inicijalni Akcijski plan „Nabava i instalacija opreme za sustav automatizirane identifikacije otisaka prstiju (AFIS/APIIS)“. 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 sustava. Radni tim je do sada održao četiri sastanka, a pored toga održane su dvije prezentacije svjetski poznatih proizvođača AFIS sustava u Europi. Trenutno je u tijeku usuglašavanje tehničke specifikacije i drugih pratećih dokumenata koji moraju biti sukladni EU pravilima.

PREPORUKA 14

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

TETRA sustav²⁵: Jedinu domaći dobavljač koji je ekskluzivni zastupnik za održavanje TETRA sustava u proteklom razdoblju nije mogao odgovoriti na sve zahtjeve od strane Ministarstva uz obrazloženje da su pouzdanost i stabilnost sustava narušeni i da je sustav dostigao kraj svog radnog vijeka, te da se osim nadogradnje dijelova sustava ništa ne može uraditi na poboljšanju pouzdanosti i stabilnosti. Uzimajući u obzir prethodno, Ministarstvo je prestalo provoditi postupke nabave usluge održavanja TETRA sustava.

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

²⁴ AFIS/APIIS - Sustav automatske identifikacije putem otisaka prstiju i dlanova

²⁵ TETRA - Sustav za profesionalne radiokomunikacije

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

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

PREPORUKA 15

Budući da TETRA sustav nije u funkciji neophodno je implementiranje novih naprednih interoperabilnih digitalnih radiokomunikacijskih sustava za potrebe Ministarstva i policijskih agencija Bosne i Hercegovine, stoga preporučamo Ministarstvu da u koordinaciji sa policijskim agencijama, te drugim relevantnim institucijama u što skorije vrijeme provede neophodne aktivnosti u cilju implementiranja spomenutih sustava.

8. KOMENTARI

Ministarstvo je u ostavljenom roku dostavilo komentare na Nacrt izvješća o obavljenoj financijskoj reviziji za 2019. godinu. U komentarima su prihvaćeni nalazi i preporuke revizije i prezentirane informacije o poduzetim aktivnostima u svezi sa uspostavom novog AFIS i TETRA sustava koje su nam bile poznate prilikom sačinjavanja nalaza, tako da ovo Izvješće predstavlja konačno izvješće bez korekcija u odnosu na Nacrt izvješća o reviziji za 2019. godinu.

Voditelj tima za financijsku reviziju

Mirsada Sijamić, viši revizor, v.r.

Rukovoditelj Odjela za financijsku reviziju

Miro Galić, viši revizor, v.r.

Članovi tima za financijsku reviziju

Ivana Jurčević, revizor, v.r.

Osman Paćuka, revizor, v.r.

Mladen Vidović, 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 2019. godinu

Tablica II. – Bilanca stanja na 31.12.2019. godine

Izjava o odgovornostima rukovodstva

Pregled rashoda proračuna za 2019. godinu

Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine

Tablica I.

Opis	Odobreni proračun	Usklađivanja proračuna	Ukupni proračun (2+3)	Izvršenje proračuna	Postotak 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 uposlenih	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
Nabava 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
Nabava zemljišta			0		
Nabava građevina			0		
Nabava opreme	200,000		200,000		0
Nabava 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 Europskog dana borbe protiv trgovine ljudima	10,000		10,000		0
Međunarodna pomoć R Albaniji		100,000	100,000	100,000	100
4. proračun-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 proračun (4+5+6+7)	8,346,000	2,697,213	11,043,213	9,970,257	90

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

Ministar:
Fahrudin Radončić

Bilanca stanja na 31.12.2019. godine

Ministarstvo sigurnosti Bosne i Hercegovine

Tablica II.

Opis	31.12.2019.	31.12.2018.	Postotak 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 obveze i razgraničenja	849,346	959,538	89
Kratkoročne tekuće obveze	387,305	393,813	98
Kratkoročni krediti i zajmovi			
Obveze prema uposlenima	444,204	444,957	100
Interni finansijski odnosi	17,837	12,052	148
Kratkoročna razgraničenja		108,716	0
4. Dugoročne obveze i razgraničenja	0	0	
Dugoročni krediti i zajmovi			
Ostale dugoročne obveze			
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 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 _____ 2020. godine.

Ministar:
Fahrudin Radončić

Izjava o odgovornostima rukovodstva

Međunarodni standard vrhovnih revizijskih 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 izvješća suglasno mjerodavnom okviru finansijskog izvješćivanja, te da je odobrilo finansijska izvješća.

Rukovodstvo **Ministarstva sigurnosti Bosne i Hercegovine** (u daljnjem tekstu: Ministarstvo) dužno je osigurati da finansijska izvješća za 2019. godinu budu izrađena sukladno Zakonu o financiranju institucija Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13), Pravilniku o finansijskom izvješćivanju institucija Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj 25/15 i 91/17) i Pravilniku o računovodstvu sa računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija Bosne i Hercegovine (protokol Ministarstva financija i trezora Bosne i Hercegovine, broj 01-08-02-1-1515-1/15, od 4. 2.2015. godine). Rukovodstvo je također obvezno postupati sukladno Zakonu o proračunu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2019. godinu (Službeni glasnik BiH, broj 84/19) i pratećim naputcima, objašnjenjima i smjernicama koje donosi Ministarstvo financija i trezora Bosne i Hercegovine, 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 da bi se spriječile i otkrile pronevjere i ostale nezakonitosti.

Datum, _____

Ministar:

Fahrudin Radončić