



BOSNA I HERCEGOVINA

IZVJEŠTAJ O OBAVLJENOJ FINANSIJSKOJ REVIZIJI

*MINISTARSTVA VANJSKIH POSLOVA
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 VANJSKIH POSLOVA
BOSNE I HERCEGOVINE
ZA 2019. GODINU**

Broj: 04-16-1-745/20

Sarajevo, juli 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	12
3.1.	Funkcionisanje sistema internih kontrola.....	12
3.2.	Organizacija i rukovođenje	13
3.3.	Finansijsko upravljanje i kontrola	16
3.4.	Interna revizija.....	17
3.5.	Prevenција korupcije	17
3.6.	Zakon o vanjskim poslovima	18
4.	BUDŽET	18
4.1.	Program rada i izvještaj o radu	19
5.	FINANSIJSKI IZVJEŠTAJI	20
5.1.1	<i>Bruto plaće.....</i>	20
5.1.2	<i>Putni troškovi</i>	21
5.1.3	<i>Izdaci za upotrebu vozila</i>	21
5.1.4	<i>Ugovorene usluge.....</i>	23
5.1.5	<i>Kapitalni izdaci</i>	24
5.1.6	<i>Višegodišnja kapitalna ulaganja</i>	24
5.2	Pregled prihoda i primitaka	26
5.3	Bilans stanja	28
5.3.1	<i>Stalna sredstva</i>	28
5.3.2	<i>Potraživanja.....</i>	29
5.3.3	<i>Obaveze.....</i>	29
5.3.4	<i>Popis sredstava i obaveza.....</i>	30
5.4	Pregled dinamike zapošljavanja.....	34
6.	JAVNE NABAVKE	37
6.1	Nabavka aviokarata.....	37
6.2.	Nabavka goriva.....	38
7.	OSTALO	40
7.1	Revizija DKP-ova	40
7.2	IT revizija.....	40
8.	KOMENTARI	42
	PRILOZI	42

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 s rezervom

Izvršili smo reviziju finansijskih izvještaja **Ministarstva vanjskih poslova 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, osim za moguće efekte pitanja opisanih u odjeljku *Osnova za mišljenje s rezervom*, 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 s rezervom

Kao što je navedeno u Izvještaju:

1. zbog utvrđenih nedostataka pri popisu sredstava i obaveza, nismo u mogućnosti potvrditi tačnost bilansnih pozicija u dijelu potraživanja, obaveza i stalnih sredstava **Ministarstva** (tačka 5.3.4. Izvještaja).

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.

Ključna pitanja revizije¹

Osim pitanja navedenih u odjeljku *Osnova za mišljenje s rezervom*, utvrdili smo da nema drugih ključnih pitanja revizije.

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, utječu 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 prijevare 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.

¹ Svrha saopćavanja ključnih pitanja revizije je povećanje komunikacijske vrijednosti izvještaja o reviziji osiguravanjem boljeg uvida u obavljanu reviziju. Saopćavanje ključnih pitanja revizije osigurava dodatne informacije korisnicima finansijskih izvještaja kako bi im pomogle u shvatanju onih pitanja koja su, po revizorovoj profesionalnoj procjeni, od najveće važnosti u reviziji finansijskih izvještaja tekućeg perioda. Ključna pitanja revizije primjenjuju se na subjekte revizije koji imaju najveći utjecaj na budžet Bosne i Hercegovine i na konsolidovane finansijske izvještaje budžeta Bosne i Hercegovine.

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:

- 1) *Ministarstvo je provodilo interne premještaje državnih službenika koji su bili na probnom radu, što je uzrokovalo aktiviranje rezervnih listi i prijem dodatnih pet državnih službenika, iako se za to nisu stekli uslovi shodno Zakonu o državnoj službi u institucijama BiH i podzakonskim aktima (tačka 5.4. 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 revizioni 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:

- **Ministarstvo** nije provodilo aktivnosti na implementaciji sistema finansijskog upravljanja i kontrole koje su propisane Zakonom o finansiranju institucija BiH (tačka 3.3. Izvještaja);
- funkcija interne revizije u **Ministarstvu** nije uspostavljena (tačka 3.4. Izvještaja);
- angažman osoba po osnovu ugovora o djelu na sistematizovanim radnim mjestima (tačka 5.1.4. Izvještaja);
- sporost u realizaciji višegodišnjih kapitalnih ulaganja (tačka 5.1.6. Izvještaja);
- nedostaci utvrđeni u procesu javnih nabavki (tačka 6. 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, 17.07.2020. 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 institucija BiH.

2. REALIZACIJA RANIJIH PREPORUKA

Ured za reviziju institucija BiH izvršio je finansijsku reviziju Ministarstva za 2018. godinu, sačinio Izvještaj o finansijskoj reviziji i dao mišljenje s rezervom na finansijske izvještaje vezano za nedostatke utvrđene prilikom popisa sredstva i obaveza na 31.12.2018. godine i mišljenje s rezervom na usklađenost zbog utvrđenih nepravilnosti u primjeni propisa iz oblasti zapošljavanja, uz skretanje pažnje na: neusklađenost Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji sa odlukama Vijeća ministara BiH, izostanak implementacije sistema finansijskog upravljanja i kontrole, neuspostavljanje funkcije interne revizije, angažman osoba po osnovu ugovora o djelu, sporost u realizaciji višegodišnjih kapitalnih ulaganja i nedostatke i slabosti u procesu javnih nabavki. U Izvještaju su date preporuke u cilju otklanjanja uočenih nepravilnosti. Ministarstvo je postupilo u skladu sa članom 16. tačka 3. Zakona o reviziji institucija BiH i obavijestilo nas o preduzetim aktivnostima na realizaciji datih preporuka u cilju prevazilaženja nepravilnosti identifikovanih u izvještaju o obavljenoj reviziji za 2018. godinu. Tačnije, Ministarstvo je sačinilo Akcioni plan za realizaciju preporuka iz izvještaja za 2018. godinu.

Uvidom u preduzete aktivnosti, dajemo osvrt na realizaciju preporuka:

Ocjena realizacije preporuka	Realizovana	Realizacija u toku	Nerealizovana
Nisu uočena značajnija unapređenja sistema internih kontrola u pogledu korištenja reprezentacije.			●
Ministarstvo nije izvršilo usklađivanja Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji sa Odlukom o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama BiH i Odlukom o principima za utvrđivanje unutrašnje organizacije organa uprave BiH.			●

U 2019. godini su, u cilju osiguranja sistemskog pristupa delegiranju zaposlenih za odlazak u DKP mrežu, pripremljene izmjene i dopune Odluke o uslovima i načinu upućivanja zaposlenih u DKP mrežu BiH, ali iste još uvijek nisu usvojene.			
I dalje je u praksi prisutna pojava donošenja odluka kojima ministar privremeno po ovlaštenju postavlja osobe na važnija radna mjesta u Ministarstvu.			
Ministarstvo nije implementiralo sistem finansijskog upravljanja i kontrole.			
U Ministarstvu ni u 2019. godini nije uspostavljena funkcija interne revizije.			
Novi članovi Komisije za kontakte sa APIK-om su preduzeli određene aktivnosti (sačinili prijedloge) na kreiranju okruženja koje bi trebalo djelovati preventivno u borbi protiv korupcije.			
Ministarstvo je kreiralo finansijske izvještaje za 2019. godinu i uz iste dalo obrazloženja kroz zabilješke. Ipak, uočeno je određeno kašnjenje u predaji izvještaja Ministarstvu finansija i trezora BiH.			
Ministarstvo još uvijek nije uspostavilo efikasne kontrole nad realizacijom izdataka za službena putovanja.			
Nedostaci u pogledu funkcionisanja sistema internih kontrola u segmentu upotrebe vozila i dalje su prisutni.			
Još uvijek nije donesen Pravilnik o službenim specijalizovanim vozilima u Ministarstvu, iako je isti već duže vrijeme proslijeđen Vijeću ministara BiH na razmatranje i usvajanje.			
Ministarstvo i dalje vrši angažovanje po osnovu ugovora o djelu na sistematizovanim radnim mjestima, odnosno angažovane osobe obavljaju poslove koji se mogu povezati sa opisom poslova sistematizovanih radnih mjesta.			
U 2019. nisu preduzimane dalje aktivnosti u pogledu analize troškova primarne zdravstvene zaštite u DKP-ima BiH. Regulisanje i usklađivanje načina priznavanja troškova za sve zaposlene nije izvršeno.			
Tokom 2019. godine nije bilo značajnijih pomaka u realizaciji raspoloživih sredstava za višegodišnje kapitalne projekte.			
Ministarstvo ni u 2019. godini nije učinilo značajnije pomake u pogledu realizacije projekta izgradnje atrija u zgradi Ministarstva.			
Ministarstvo je preduzimalo aktivnosti na unapređenju postojećeg sistema praćenja i kontrole naplate prihoda u saradnji sa Ministarstvom finansija i trezora BiH, međutim, salda na određenim kontima Glavne knjige Ministarstva ukazuju na to da navedeno pitanje nije još uvijek u potpunosti riješeno.			

Nije sačinjena procedura o uslovima i načinu evidentiranja potraživanja na teret zaposlenih.			
Ministarstvo je sačinilo pregled potraživanja na teret zaposlenih, međutim, nisu provedene aktivnosti na analizi i naplati potraživanja.			
Ministarstvo je napravilo određene pozitivne pomake i poboljšanja u organizovanju i koordiniranju aktivnosti za provođenje popisa stalnih sredstava. Međutim, provedene aktivnosti nisu dovoljne da bi bila postignuta krajnja svrha popisa, tj. usklađivanje knjigovodstvenog sa stvarnim stanjem stalnih sredstava te potvrda tačnosti bilansnih pozicija stalnih sredstava.			
Ministarstvo nije potpuno i sveobuhvatno provelo popisne aktivnosti vezano za potraživanja i obaveze, a sve u cilju pouzdanog finansijskog izvještavanja.			
Ministarstvo tokom 2019. godine nije dosljedno primjenjivalo odredbe Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, koje se odnose na probni rad i ocjenu rada državnih službenika.			
Ministarstvo i dalje u kontinuitetu vrši zapošljavanje osoba na određeno vrijeme u kombinaciji sa ugovorima u djelu.			
U 2019. godini je nastavljena praksa upućivanja zaposlenih na ispomoć u DKP-ove bez provođenja određenih analiza, pa čak i bez zahtjeva DKP-ova o ukazanim potrebama za ispomoć.			
Ponovo je uočeno da Ministarstvo u potpunosti ne poštuje zakonom propisane rokove pri provođenju postupaka javnih nabavki (aviokarte).			
Tokom većeg dijela 2019. godine za nabavku aviokarata je korišten okvirni sporazum koji je istekao, a od septembra je na snazi novi okvirni sporazum.			
Rezervacija i kupovina aviokarata i dalje se vrši neposredno prije samoga puta i za putovanja na duže relacije.			
Iako nismo uočili da je Ministarstvo na kraju 2019. godine evidentiralo obaveze suprotno Instrukciji za unos i evidentiranje obaveza u ISFU sistem koje su planirane u budžetu tekuće fiskalne godine, a čiji će računi ili konačne situacije biti ispostavljeni u narednoj fiskalnoj godini, postoje evidentirane obaveze iz ranijeg perioda koje nisu realizovane u periodu od jedne godine.			
Završen je projekat izgradnje i povezivanja informacionih sistema DKP-ova BiH. Vršena je administracija i održavanje informacionih sistema u DKP-ima BiH.			
Započete su aktivnosti na implementaciji nove web stranice, ali nije uspostavljen mehanizam efikasnijeg ažuriranja podataka na web stranici.			
Ministarstvo je razmatralo devet zahtjeva za uspostavom web stranica DKP-ova u 2019. godini, ali nije dalo niti jednu saglasnost.			

Ministarstvo je pristupilo analizi uzroka zbog kojih se javljaju sudski sporovi, posebno iz oblasti radnih odnosa, međutim, još uvijek nisu preduzete konkretne mjere i aktivnosti u cilju prevencije sudskih sporova.			
--	--	---	--

Ministarstvo u 2019. godini nije provodilo proceduru nabavke usluga servisiranja vozila, tako da preporuku datu vezano za navedenu nabavku nije bilo moguće ocijeniti u pogledu njene realizacije.

S obzirom na to da Ministarstvo u 2019. godini nije provodilo kompleksnije nabavke radova u DKP-ima nije bilo moguće ocijeniti stepen realizacije preporuke date u izvještaju za 2018. godinu u pogledu preduzimanja aktivnosti na minimiziranju rizika nastanka greške u provođenju takvih postupaka i realizacije samih ugovora.

U toku 2019. nije vršena analiza zaposlenih u pogledu ispunjenja uslova za penzionisanje. Upućen je dopis Predsjedništvu BiH, 19.11.2019. godine, u kojem su navedeni podaci za ambasadore koji ispunjavaju uslove za penzionisanje.

Uzimajući u obzir da je Ministarstvo u 2019. godini provodilo manji broj postupaka javnih nabavki, i to po kvartalnim planovima, prema ukazanim potrebama u uslovima privremenog finansiranja, poštivanje planiranih rokova za pokretanje postupaka je bilo dosta jednostavnije u odnosu na situaciju kada se plan nabavki donosi na početku za cijelu godinu. U tom smislu nismo mogli na adekvatan način ocijeniti preporuku vezanu za planiranje i poštivanje rokova za pokretanje javnih nabavki tokom godine.

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.

3.1. Funkcionisanje sistema internih kontrola

Analizom sistema internih kontrola u Ministarstvu utvrdili smo nedostatke koji se odnose na postupak naplate nastalih šteta na vozilima i realizaciju troškova reprezentacije.

Na osnovu raspoloživih informacija, u slučaju nastanka štetnog događaja na vozilima, Odsjeku za opće poslove, arhiv i dokumentaciju u Ministarstvu se dostavlja samo obavijest o likvidaciji štete sa iznosom i tipom vozila koje je bilo predmet štetnog događaja bez prateće dokumentacije. Pri tome je konstatovano da Ministarstvo nema jasno definisane procedure, odnosno pravila za postupanje zaposlenih po nastanku štetnog događaja.

Ministarstvo je sredinom 2019. godine, pored ostalih, imalo veliku štetu na vozilu koje je nabavljeno 2018. godine, a koja u vrijeme obavljanja revizije još uvijek nije bila riješena².

² U novembru 2019. godine je potpisan Sporazum o vansudskoj nagodbi na iznos od 33.594 KM sa detaljnim obrazloženjem obračuna štete (u pitanju je totalna šteta), međutim, vozilo još uvijek nije preuzeto iz servisa, s obzirom na to da je bio i zastoj u radu i komunikaciji sa isporukom dijelova, a vezano za pandemiju virusa.

Zbog nepostojanja procedura i jasnih pravila u pogledu postupanja zaposlenih u slučaju nastanka štetnih događaja na vozilima Ministarstvo se izlaže riziku nepotpunog ostvarivanju prava iz zaključenih ugovora o osiguranju.

PREPORUKA 1

Ministarstvo treba unaprijediti interne kontrole u pogledu postupanja kod nastalih štetnih događaja na službenim vozilima te u tom smislu sačiniti procedure za postupanje u datom procesu.

Na osnovu testiranog uzorka konstatovano je da izdaci za internu reprezentaciju nisu u svim slučajevima dokumentovani kako je to propisano internim aktima Ministarstva. Interna reprezentacija se uglavnom svodi na svakodnevno konzumiranje pića i napitaka zaposlenih u granicama utvrđenih limita. Pri tome nije moguće utvrditi na osnovu kojih službenih i poslovnih kontakata su realizovani troškovi interne reprezentacije.

Konstatovano je da se na računima za reprezentacije na službenim putovanjima upisuju kratka i štura obrazloženja o nastanku troška.

Kao ni prethodnih godina, ni u 2019. godini nije donesena odluka o izmjeni i dopuni Odluke o korištenju reprezentacije u Ministarstvu kojom bi se definisali nosioci prava korištenja eksterne reprezentacije, što po našem mišljenju smanjuje stepen odgovornosti za upotrebu javnog novca.

PREPORUKA 2

Uzimajući u obzir uočene nedostatke, potrebno je unaprijediti sistem internih kontrola u segmentu upotrebe sredstava za reprezentaciju u Ministarstvu.

3.2. Organizacija i rukovođenje

Unutrašnja organizacija i način rada Ministarstva utvrđeni su Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji iz 2013. godine (u daljem tekstu: Pravilnik), koji je izmijenjen u novembru 2018. godine prilikom uključivanja u sistematizaciju Jedinice za internu reviziju. Pravilnikom Ministarstva uređen je način rada i rukovođenja Ministarstvom te opis radnih mjesta službenika i zaposlenika. Istim je sistematizovano 658 radnih mjesta, od čega je 288 radnih mjesta sistematizovano u sjedištu, a 370 radnih mjesta u DKP-ima BiH.

Ministarstvo u 2019. godini nije provodilo aktivnosti na usklađivanju Pravilnika s Odlukom o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama BiH³ i Odlukom o principima za utvrđivanje unutrašnje organizacije organa uprave BiH⁴.

Naime, Ministarstvo, po prethodno dostavljenim prijedlozima Ministarstvu pravde BiH, nije uspjelo osigurati pozitivno mišljenje.

U Ministarstvu smatraju da postoje određeni preduslovi koji trebaju biti ispunjeni da bi se izvršilo usklađivanje sa navedenim odlukama.

Pri tome je istaknut i stav da postojeće odluke Vijeća ministara BiH ne prepoznaju specifičnosti radnih mjesta u samom Ministarstvu.

Međutim, nismo se uvjerali da je Ministarstvo na bilo koji način djelovalo u cilju izmjena navedenih odluka, odnosno ukazalo nadležnim institucijama na manjkavosti odluka Vijeća

³ Službeni glasnik BiH broj: 30/13

⁴ Službeni glasnik BiH broj: 30/13

ministara BiH, što eventualno onemogućava usklađivanje Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji Ministarstva sa istim.

PREPORUKA 3

Ministarstvo je dužno, shodno postojećem regulatornom okviru, izvršiti usklađivanje Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji sa odlukama Vijeća ministara BiH.

Početak 2018. godine na snagu je stupila nova Odluka o uslovima i načinu upućivanja zaposlenih u Ministarstvu na rad u DKP-ove BiH (u daljem tekstu: Odluka). Navedenom Odlukom nisu jasno definisani kriteriji za upućivanje u DKP-ove BiH. Odlukom je ostavljena mogućnost da mandat zaposlenom u DKP-ima BiH može trajati maksimalno pet godina, a minimalno tri godine. Zahtjevi za odlazak u DKP-ove BiH se zaprimaju u Kabinetu ministra i ne nalaze se u Odsjeku za pravne i kadrovske poslove.

Određena rješenja o internom premještanju, tj. o upućivanju u DKP-ove BiH, sadrže rok primjene četiri godine, dok je u drugim rješenjima naveden samo datum od kada se ista primjenjuju. Prethodno navedeno može upućivati na zaključak da određeni zaposleni imaju rješenjem tačno određen period rada u DKP-u BiH, dok drugi imaju fleksibilan rok koji može trajati od tri do pet godina.

Na oglasnim pločama se objavljuju upražnjena radna mjesta DKP-ova BiH, međutim, ne možemo potvrditi da se za sve destinacije objavljuju pomenuti oglasi.

U cilju rješavanja pitanja vezanih za upućivanje u DKP-ove i povećanja transparentnosti u datom procesu, u 2019. godini je, u cilju osiguranja sistemskog pristupa delegiranju zaposlenih za odlazak u DKP-ove, formirana Radna grupa koja je imala zadatak da sačini izmjene i dopune Odluke. Prema dobijenim informacijama, u augustu 2019. godine Radna grupa je uputila sačinjene izmjene Odluke u Kabinet ministra. Međutim, prema dostupnim informacijama navedene izmjene nisu bile usvojene u vrijeme vršenja revizije u Ministarstvu.

PREPORUKA 4

Preporučujemo Ministarstvu da, u cilju sistemskog pristupa delegiranju zaposlenih za odlazak u DKP-ove BiH, analizira izmjene i dopune Odluke o uslovima i načinu upućivanja zaposlenih u DKP-ove i izvrši dodatna unapređenja, ukoliko se pokaže potreba za istim, a sve u cilju uspostavljanja efikasnog sistema delegiranja kojim će transparentnost procesa biti podignuta na znatno viši nivo.

Upućivanje ambasadora i drugih međunarodnih predstavnika u DKP-ove

Imenovanje ambasadora i drugih međunarodnih predstavnika prema Ustavu Bosne i Hercegovine je u nadležnosti Predsjedništva BiH.

Predsjedništvo BiH na osnovu Odluke o postupku imenovanja ambasadora i drugih međunarodnih predstavnika Bosne i Hercegovine⁵ (u daljem tekstu: Odluka) vrši imenovanje ambasadora i drugih međunarodnih predstavnika u DKP-ima BiH. Navedenom Odlukom su propisani uslovi koje kandidati moraju ispunjavati da bi bili imenovani na poziciju u DKP BiH. U pomenutoj Odluci je navedeno da na poziciju ambasadora može biti imenovana osoba koja, između ostalog, ima univerzitetsku diplomu, *odnosno da ima odgovarajući nivo obrazovanja i odgovarajuće stručno zvanje i iskustvo za obavljanje dužnosti na koju se imenuje.*

Također, prema navedenoj Odluci Ministarstvo je nadležno za regulisanje radnopravnog statusa imenovanih osoba. Pri tome, Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji Ministarstva opisani

⁵ "Službeni glasnik BiH" broj: 30/13

su poslovi i navedeni uslovi⁶ koje treba ispunjavati ambasador ili drugi međunarodni predstavnik BiH.

U uslovima kada Predsjedništvo BiH na poziciju ambasadora ili drugog međunarodnog predstavnika eventualno imenuje osobu koja ne ispunjava sve uslove iz Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji, Ministarstvo se suočava s problemom jer treba provesti odluku Predsjedništva BiH o imenovanju, a istovremeno biti usklađeno sa vlastitim Pravilnikom, što nije uvijek moguće. Također, u takvim situacijama može doći i do neusklađenosti sa Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH.

Prema dobijenim informacijama, postoje slučajevi u praksi u kojima osobe imenovane na pozicije ambasadora i drugih međunarodnih predstavnika BiH ne ispunjavaju sve uslove iz Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji u Ministarstvu posebno po osnovu zahtijevanog radnog iskustva na istim ili sličnim poslovima. U 2019. godini je bio aktuelan postupak imenovanja i upućivanja ambasadora u Republiku Češku (Prag), zbog poteškoća koje je imalo Ministarstvo u rješavanju radnopravnog statusa pri dokumentovanju školske spreme imenovane osobe. Prema prezentovanim informacijama i dokumentaciji, kandidat je u vrijeme imenovanja imao srednju školsku spremu, a prema Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji Ministarstva za poziciju ambasadora zahtijevana je, između ostalog, visoka školska sprema⁷. U postupanje po navedenom slučaju je bio uključen i Upravni inspektorat Ministarstva pravde BiH na zahtjev zamjenika ministra vanjskih poslova. Upravni inspektorat je u svojoj analizi komentarisao pravnu snagu Odluke po kojoj postupaju Predsjedništvo BiH kao organ nadležan za vođenje vanjske politike i Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji u Ministarstvu. Inače, Ministarstvo je nakon odluke Predsjedništva BiH o imenovanju ambasadorice u Pragu, i osiguranja agremana, uputilo imenovanu ambasadoricu na pripreme za odlazak u DKP u Pragu, a ambasadorica je preuzela dužnost 24.01.2020. godine i sa navedenim datumom Ministarstvo je izdalo rješenje o koeficijentu za plaću za radno mjesto ambasadora.

Možemo zaključiti da u konkretnom slučaju, kao i u nekim drugim slučajevima prema informacijama dobijenim u Ministarstvu, ambasadori i drugi međunarodni predstavnici BiH koje imenuje Predsjedništvo BiH, uvijek ne ispunjavaju sve propisane uslove iz Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji u Ministarstvu.

Jedan od uzroka pojave navedenih situacija je neusklađenost između kriterija iz Odluke Predsjedništva BiH i Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji u Ministarstvu, a da pri tome nije uspostavljen mehanizam prema kojem bi Predsjedništvo BiH i Ministarstvo bili u koordinaciji prilikom imenovanja ambasadora i drugih međunarodnih predstavnika BiH u dijelu koji se odnosi na formalno-pravni aspekt imenovanja, odnosno minimalne uslove koje kandidati moraju ispunjavati.

Navedeno postupanje tj. imenovanje osoba na pozicije ambasadora i drugih međunarodnih predstavnika BiH u inostranstvu bez ispunjenja minimalnih uslova koji su propisani aktima nadležnih institucija, koje se prilikom imenovanja i postupanja u rješavanju radnopravnog statusa pozivaju na te akte, ima za posljedicu smanjenje povjerenja u rad institucija javnog sektora.

PREPORUKA 5

Preporučujemo Ministarstvu da analizira pravni okvir za imenovanje ambasadora i drugih međunarodnih predstavnika BiH i shodno tome pokrene inicijativu za harmoniziranjem propisa, a da u međuvremenu, prije pokretanja postupka traženja agremana za imenovanu osobu, odnosno prije upućivanja imenovane osobe na pripreme, osigura sve potrebne dokaze za regulisanje radnopravnog statusa imenovane osobe.

⁶ Posebni uslovi za radno mjesto ambasadora prema Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji obuhvataju sljedeće: VSS – VII stepen, završen fakultet, sposobnost za rad u međunarodnim odnosima, 10 godina radnog iskustva na istim ili sličnim poslovima, položen stručni ispit, aktivno znanje jednog od diplomatskih jezika ili jezika zemlje prijema, poznavanje rada na računaru.

Obavljanje poslova drugog radnog mjesta

U Ministarstvu je tokom 2019. godine, prema prezentovanim podacima, 47 osoba obavljalo poslove drugog radnog mjesta, pri čemu su 32 osobe bile u DKP-ima BiH kao otpravnici poslova u ambasadama i misijama, a 15 osoba je bilo u sjedištu Ministarstva.

Obavljanje poslova drugog radnog mjesta je način na koji se u Ministarstvu aktivnosti na važnim pozicijama pokrivaju za određeni period, koji nekada traje i godinama. Mišljenja smo da takav način obavljanja poslova (popuna pozicija) i upravljanja kadrovima u Ministarstvu nije prihvatljiv, izuzimajući situacije kada iz opravdanih razloga (hitnost i sl.) u kratkom roku treba popuniti upražnjene pozicije.

Prema dobijenim informacijama, dodatak na plaću u slučajevima obavljanja poslova drugog radnog mjesta regulisan je Pravilnikom o kriterijima, mjerilima učinka i postupka ostvarivanja prava na novčanu nagradu zaposlenih u Ministarstvu⁸.

Kako se u navedenom aktu spominje privremenost u pogledu obavljanja poslova drugog radnog mjesta, a da ta privremenost u nekim slučajevima traje i godinama, to se postavlja pitanje i isplate dodatka na plaću (kontinuirane novčane nagrade) u kontekstu člana 38. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH.

PREPORUKA 6

Ponovo preporučujemo Ministarstvu da popunu upražnjenih radnih mjesta (pozicija) vrši shodno regulativi vezanoj za proces zapošljavanja u institucijama BiH, a da korištenje mogućnosti privremenog obavljanja poslova drugog radnog mjesta vrši u izuzetnim slučajevima u kratkom roku.

3.3 Finansijsko upravljanje i kontrola

Sistem finansijskog upravljanja i kontrole nije implementiran u skladu sa Zakonom o finansiranju institucija BiH⁹, Priručnikom za finansijsko upravljanje i kontrolu i Smjernicama za provođenje procesa upravljanja rizicima u institucijama BiH.

Postupcima revizije utvrđeno je da u 2019. godini nisu provedene aktivnosti na implementaciji sistema finansijskog upravljanja i kontrole.

Naime, koordinator za finansijsko upravljanje i kontrolu je upućen na rad u DKP BiH i nije razriješen dužnosti, a neki članovi Radne grupe za finansijsko upravljanje i kontrolu također su upućeni na rad u DKP BiH. Nisu imenovani novi članovi pa tako ni Radna grupa u 2019. godini nije imala aktivnosti.

Možemo zaključiti da, iako Ministarstvo zaključno sa 2018. godinom nije provelo aktivnosti na mapiranju poslovnih procesa, identifikovanju i procjeni rizika, odnosno izradi registra rizika, ni tokom 2019. godine nije bilo konkretnih aktivnosti na realizaciji navedenih zadataka.

Ministarstvo je sačinilo i dostavilo Centralnoj harmonizacijskoj jedinici BiH Godišnji izvještaj o finansijskom upravljanju i kontroli za 2019. godinu.

PREPORUKA 7

Ministarstvo je obavezno uspostaviti sistem finansijskog upravljanja i kontrole shodno odredbama Zakona o finansiranju institucija BiH.

⁸ Akt broj: 09/1-1-INT-2278/16 od 14.11.2016. godine.

⁹ Službeni glasnik BiH, broj 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13)

3.4 Interna revizija

U skladu sa Zakonom o internoj reviziji institucija BiH¹⁰ i Odlukom o kriterijima za uspostavljanje jedinica interne revizije u institucijama BiH, u Ministarstvu je za obavljanje interne revizije predviđeno formiranje Jedinice za internu reviziju.

Nakon duge procedure izmjena Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji, krajem 2018. godine je izvršena izmjena kojom su sistematizovana radna mjesta u Jedinici za internu reviziju. Sistematizovano je radno mjesto rukovodioca Jedinice i mjesta dva interna revizora.

U februaru 2019. godine pokrenuta je procedura izbora rukovodioca Jedinice za internu reviziju putem internog oglasa. Međutim, procedura nije bila okončana ni u vrijeme obavljanja završne revizije za 2019. godinu. Također, u 2019. godini nije izvršeno popunjavanje radnih mjesta internih revizora.

Ministar je početkom 2019. godine donio odluku da zaposlena osoba u Ministarstvu, po ovlaštenju, obavlja poslove rukovodioca Jedinice za internu reviziju.

U takvim okolnostima Jedinica za internu reviziju nije provodila aktivnosti interne revizije u 2019. godini.

Ministarstvo je dostavilo Godišnji izvještaj interne revizije Centralnoj harmonizacijskoj jedinici Ministarstva finansija i trezora BiH koji je datiran na 14.02.2020. godine. U navedenom aktu se navodi da funkcija interne revizije u Ministarstvu nije uspostavljena.

U aktu upućenom Centralnoj harmonizacijskoj jedinici Ministarstva finansija i trezora BiH se navodi da ista nije dala saglasnost za imenovanje rukovodioca Jedinice za internu reviziju. Izvještaj sadrži samo osnovne podatke o sistematizaciji radnih mjesta u Jedinici, a dijelovi izvještaja koji se odnose na aktivnosti Jedinice su dostavljeni nepopunjeni.

PREPORUKA 8

Ministarstvo je dužno uspostaviti funkciju interne revizije shodno Zakonu o internoj reviziji institucija BiH.

3.5 Prevencija korupcije

Ministarstvo ni u 2019. godini nije kreiralo plan integriteta. Razlog za izostanak navedene aktivnosti, kako je istaknuto u Ministarstvu, je informacija dobijena iz Agencije za prevenciju korupcije BiH da je u pripremi izrada aplikacije koja bi bila korištena za izradu plana integriteta. Kako navedeni softver još nije u upotrebi to Ministarstvo nije provodilo aktivnosti na izradi plana integriteta.

Komisija za komunikaciju sa Agencijom za prevenciju korupcije je u 2019. godini predložila određeni broj mjera kojima bi se osiguralo okruženje za provođenje preventivnih mjera protiv korupcije, a realizacija istih je u toku.

PREPORUKA 9

Ministarstvo je obavezno sačiniti plan integriteta i kreirati okruženje koje će biti u stanju preduzimati aktivnosti na prevenciji korupcije.

¹⁰ Službeni glasnik BiH, broj 27/08 i 32/12

3.6 Zakon o vanjskim poslovima

Potreba donošenja Zakona o vanjskim poslovima je u Izvještaju o obavljenoj reviziji za 2018. godinu bila obrazložena u okviru ključnog pitanja.

Aktivnosti koje su do sada provedene u cilju kreiranja prijedloga Zakona o vanjskim poslovima se odnose na sljedeće: formirana je Radna grupa koja je imala zadatak da sačini prijedlog strategije vanjske politike BiH i Nacrt zakona o vanjskim poslovima. Strategiju vanjske politike BiH je usvojilo Predsjedništvo BiH. Također je sačinjen i Nacrt zakona o vanjskim poslovima koji je upućen na mišljenje u Predsjedništvo BiH.

U martu 2018. godine od Predsjedništva BiH je dobijen odgovor da se Nacrt zakona o vanjskim poslovima uputi u zakonodavnu proceduru.

Krajem 2018. godine od Ureda za zakonodavstvo Vijeća ministara BiH, Ministarstva pravde BiH, Direkcije za evropske integracije BiH i Ministarstva finansija i trezora BiH dobijeni su komentari na Nacrt zakona o vanjskim poslovima BiH. Ministarstvo prema dobijenim informacijama nije radilo na analizi dostavljenih komentara i mišljenja i njihovom uključivanju u Nacrt zakona o vanjskim poslovima. Kako smo informisani, dva člana Radne grupe koja su radila na Nacrtu zakona su upućena na rad u DKP mrežu, tako da Radna grupa i nije preduzimala aktivnosti na korekciji Nacrta shodno dostavljenim komentarima.

Informisani smo da su sa imenovanjem novog ministra vanjskih poslova u 2020. godini mišljenja i komentari nadležnih institucija uzeti u obzir kod kreiranja Prijedloga nacrta zakona o vanjskim poslovima. Shodno navedenom, Ministarstvo je krajem aprila 2020. godine uputilo Nacrt zakona o vanjskim poslovima BiH Uredu za zakonodavstvo pri Vijeću ministara BiH, radi pribavljanja mišljenja, kako bi moglo dostaviti isti Vijeću ministara BiH na razmatranje.

4. BUDŽET

Zakonom o budžetu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za 2019. godinu¹¹, Ministarstvu su odobrena sredstva u ukupnom iznosu od 57.491.000 KM. U okviru odobrenog iznosa su i planirana sredstva donacija, u iznosu od 115.000 KM, te sredstva višegodišnjih kapitalnih ulaganja za 2019. godinu, u iznosu od 942.362 KM. S obzirom na to da je budžet usvojen u decembru 2019. godine, ukupno poslovanje se odvijalo na osnovu četiri tromjesečne odluke o privremenom finansiranju institucija BiH.

Ministarstvo je iz 2018. godine prenijelo neutrošena sredstva za višegodišnja kapitalna ulaganja u iznosu od 3.555.594 KM i donacija u ukupnom iznosu od 94.074 KM, a u 2019. godini uplaćena su sredstva donacija u iznosu od 66.889 KM.

Prema navedenom, planirana sredstva donacija u iznosu od 115.000 KM (Ankara) nisu uplaćena u 2019. godini odnosno uplaćen je samo manji dio istih u iznosu od 37.552 KM.

Osim navedenog, u 2019. godini Ministarstvo je ostvarilo kapitalne primitke od zajedničke prodaje imovine bivše SFRJ u iznosu od 5.405.701 KM. Na osnovu svega navedenog, Ministarstvo je u 2019. godini imalo na raspolaganju sredstva u ukupnom iznosu od 66.498.206 KM.

Ukupno izvršenje budžeta za 2019. godinu iznosilo je 51.281.754 KM, što predstavlja izvršenje od 77.1 % u odnosu na ukupno raspoloživa sredstva tokom godine.

U obrazloženju relativno niskog stepena izvršenja budžeta Ministarstvo je kao razlog navelo kasno usvajanje budžeta, što je onemogućilo realizaciju većeg dijela kapitalnih izdataka.

Ministarstvo je izvršilo usklađivanja rashoda budžeta 31.12.2019. godine, koje je odobrilo Ministarstvo finansija i trezora BiH, a prema kojima je izvršena izmjena strukture rashoda unutar odobrenog budžeta. Prestrukturisanje je ukupno iznosilo 60.000 KM (povećani su troškovi za

¹¹ Službeni glasnik BiH, broj 84/19

ugovorene usluge u iznosu od 40.000 KM i za unajmljivanje imovine i opreme u iznosu od 20.000 KM, a smanjeni troškovi za tekuće održavanje u iznosu od 40.000 KM i za troškove materijala u iznosu od 20.000 KM).

4.1 Program rada i izvještaj o radu

Ministarstvo je sačinilo Program rada za 2019. godinu, a isti je Vijeće ministara BiH usvojilo na 167. sjednici održanoj 26.02.2019. godine. Ministarstvo je sačinilo Izvještaj o radu i isti dostavilo Vijeću ministara na razmatranje i usvajanje. U vrijeme vršenja revizije Izvještaj o radu za 2019. godinu nije bio usvojen na Vijeću ministara BiH.

Uvidom u Program rada konstatovano je da je isti sačinjen na programskoj osnovi. Tačnije, u Ministarstvu su identifikovana tri osnovna programa (projekta) a to su: provođenje vanjske politike Bosne i Hercegovine, razvoj službe Ministarstva vanjskih poslova i zastupanje i zaštita prava i interesa građana i pravnih osoba Bosne i Hercegovine u inostranstvu. U okviru navedenih osnovnih programa (projekata) prema Programu rada postoji više potprograma.

Uzimajući u obzir organizacionu strukturu Ministarstva, koje osim sjedišta ima 56 diplomatsko-konzularnih predstavništava, postavlja se pitanje načina na koji DKP-ovi učestvuju u realizaciji programa rada Ministarstva koji se usvaja od strane Vijeća ministara BiH pa samim tim postaje i dijelom programa rada Vijeća ministara BiH.

Naime, kroz revizione aktivnosti u sjedištu i realizovane posjete DKP mreži konstatovali smo da DKP-ovi zvanično ne planiraju svoje aktivnosti tokom godine, a samim tim i ne sačinjavaju izvještaj koji bi sadržavao pregled realizovanih aktivnosti u toku godine u komparaciji sa programom rada.

U vezi s navedenim se postavlja pitanje u kojoj mjeri i obimu svaki DKP doprinosi realizaciji Programa rada Ministarstva u toku godine i po kojim programima ili potprogramima su te aktivnosti realizovane.

PREPORUKA 10

Potrebno je razmotriti i osmisлити način prema kojem bi svaki DKP shodno godišnjem Programu rada Ministarstva sačinjavao svoj program rada sa planiranim aktivnostima tokom godine na bazi programa rada Ministarstva, a shodno tome, na kraju perioda, i izvještaj o radu koji bi obuhvatio aktivnosti obavljene tokom godine u komparaciji sa programom rada, što bi bila i kvalitetna podloga za sačinjavanje izvještaja o radu na nivou Ministarstva.

Odlukom o postupku imenovanja ambasadora i drugih međunarodnih predstavnika Bosne i Hercegovine u članu 6. stav 2. i 3. regulisano je ocjenjivanje imenovanih osoba u diplomatsko-konzularnoj mreži BiH. Naime, predviđeno je da Ministarstvo sačinjava informaciju i daje vlastitu ocjenu o radu imenovanih osoba i istu dostavlja Predsjedništvu BiH 12 mjeseci po preuzimanju dužnosti. Prema navedenoj odluci, shodno dostavljenoj ocjeni iz Ministarstva Predsjedništvo BiH odlučuje o nastavku mandata imenovanih osoba.

Pravilnik na osnovu kojeg bi se trebalo vršiti ocjenjivanje donosi Ministarstvo uz prethodno pribavljenu saglasnost Predsjedništva BiH.

Pravilnik o ocjenjivanju osoba koje imenuje Predsjedništvo BiH nikada nije donesen pa se navedeno ocjenjivanje i ne vrši.

PREPORUKA 11

Ministarstvo je obavezno postupiti shodno Odluci o postupku imenovanja ambasadora i drugih međunarodnih predstavnika Bosne i Hercegovine, koju je donijelo Predsjedništvo BiH.

5. FINANSIJSKI IZVJEŠTAJI

Ministarstvo je sačinilo Godišnji finansijski izvještaj za 2019. godinu, ali isti nije dostavilo nadležnim organima i institucijama u propisanom roku.

Naime, Godišnji finansijski izvještaj za 2018. godinu je datiran na 28.02.2020. godine, a Ministarstvu finansija i trezora BiH dostavljen je 10.03.2020. godine.

Ministarstvo je 23.04.2020. godine na zahtjev Ministarstva finansija i trezora BiH izvršilo ispravku i dopunu Godišnjeg finansijskog izvještaja za 2019. godinu u dijelu koji se odnosi na donacije.

Konačan Godišnji finansijski izvještaj za 2019. godinu je objavljen na web stranici Ministarstva www.mvp.gov.ba.

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 51.281754 KM, što je u odnosu na rashode planirane budžetom za 2019. godinu (raspoloživa sredstva) manje za 15.216.451 KM.

Značajni rashodi iz budžeta odnose se na: bruto plaće (24.442.101 KM), naknade zaposlenih (11.180.962¹² KM), troškove zakupa (5.451.208 KM¹³), ugovorene usluge (4.319.357 KM), izdatke za energiju i komunalne usluge (1.501.670 KM), putne troškove (1.375.798 KM) i izdatke za upotrebu vozila (844.675 KM).

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

5.1.1 Bruto plaće

Ukupno ostvarene bruto plaće i naknade iz plaća iznose 24.442.101 KM, od čega se na neto plaće i naknade odnosi iznos od 18.073.696 KM, na stimulacije 56.857 KM, a na poreze i doprinose 6.311.548 KM. Ukupan iznos bruto plaća odnosi se na realizaciju iz budžetskih sredstava i veći su u odnosu na prethodnu godinu za 146.810 KM.

Od ukupnog iznosa neto plaća i naknada realizovanih iz budžetskih sredstava, na sjedište se odnosi 10.551.968 KM, a na DKP-ove BiH 13.743.320 KM.

Budžetom za 2019. godinu je planirano 520 zaposlenih (245 sjedište i 275 DKP mreža), a na 31.12.2019. godine¹⁴ u Ministarstvu je bilo 497 zaposlenih (224 sjedište i 273 DKP mreža).

Uvidom u tabelu Pregled potrebnih sredstava za bruto plaće i naknade plaća za 2019. godinu, bruto plaće i naknade plaća za sjedište planirane su u iznosu od 7.286.946 KM, a za DKP mrežu u iznosu od 18.181.374 KM, što ukupno iznosi 25.468.320 KM (porezi i doprinosi se knjiže na sjedište).

Planirani iznos godišnje neto plaća za sve zaposlene u sjedištu (245) iznosio je 4.261.372 KM, a realizacija sa 31.12.2019. iznosi 4.333.712 KM, dok je u DKP-ima planirano 14.625.662 KM za 275 osoba, a realizovano 13.739.984 KM.

Instrukcijom Ministarstva finansija i trezora BiH je regulisano pitanje refundacije naknade isplaćene za bolovanje zaposlenih¹⁵.

Prema prezentovanoj dokumentaciji, Ministarstvo nije podnijelo zahtjeve za refundaciju naknade isplaćene za bolovanje za 2019. godinu do kraja godine, a kao razlog za takvo postupanje u Ministarstvu navode činjenicu da bolovanja nisu okončana u 2019. godini i da će iste podnijeti u 2020. godini.

¹² Iznos sadrži i troškove iz donacija u ukupnom iznosu od 37.552 KM koji je iskazan u okviru donacija (tačka 6. u Tabeli I priloga)

¹³ Iznos sadrži i troškove iz donacija u ukupnom iznosu od 47.918 KM koji je iskazan u okviru donacija (tačka 6. u Tabeli I priloga).

¹⁴ Podatak iz Obrasca 4/1 - Pregled dinamike zapošljavanja za period od 01.01. do 31.12.2019. godine)

¹⁵ Instrukcija Ministarstva finansija i trezora BiH broj: 08/04-16-1-4856-1/13 od 10.5.2013. godine, broj: 08/04-02-2-3667-3/14 od 9.5.2014. godine i broj: 08/04 - 02-2-3667 - 4/14 od 25.07.2019. godine

PREPORUKA 12

Ministarstvo je dužno postupati u skladu sa Instrukcijom Ministarstva finansija i trezora BiH za obračun naknade za vrijeme privremene spriječenosti za rad (bolovanje) te podnositi zahtjeve u odgovarajućem obračunskom periodu.

5.1.2 Putni troškovi

Izdaci za putne troškove sa 31.12.2019. godine iznose 1.375.798 KM, od čega se na sjedište Ministarstva odnosi 875.970 KM, a na DKP-ove 499.828 KM.

Analizom revizionog uzorka za putne troškove uočili smo da u velikom broju slučajeva nije bio zastupljen princip racionalnosti i dobre prakse prilikom realizacije službenih putovanja. U tom smislu ističemo sljedeće nedostatke i slabosti uočene tokom revizije: elektronska knjiga putnih naloga nije zaštićena; nismo se uvjerali da se vrši praćenje realizacije službenih putovanja u odnosu na plan službenih putovanja; mada se u Ministarstvu sačinjavaju mjesečni planovi ino putovanja, rezervacije vezane za ista se vrše neposredno prije samog putovanja (nekoliko dana prije službenog puta); izvještaji sa službenog puta su dosta uopćeni; na osnovu poziva i izvještaja sa službenog puta nije moguće u svim slučajevima utvrditi da li je na službenom putu bila osigurana ishrana i dr.

PREPORUKA 13

Uzimajući u obzir činjenicu da se za putne troškove izdvajaju značajna novčana sredstva, ponovo preporučujemo Ministarstvu da dosljedno primjenjuje propise kojim se regulišu naknade za službeno putovanje, te s tim u vezi uspostavi efikasne kontrole nad predmetnim izdacima u cilju racionalnog trošenja budžetskih sredstava.

5.1.3 Izdaci za upotrebu vozila

Izdaci za upotrebu vozila sa 31.12.2019. godine iznose 844.675 KM, od čega se na sjedište odnosi 142.052 KM, a na DKP-ove 702.623 KM.

Prema Pravilniku Vijeća ministara BiH o uslovima nabavke i načinu korištenja službenih vozila u institucijama Bosne i Hercegovine, Ministarstvu je dato pravo korištenja šest službenih vozila, i to tri niže srednje klase, dva srednje klase i jedno vozilo više srednje klase.

Također, Ministarstvo ima pravo i na specijalizovana službena vozila.

Ministarstvo je u decembru 2015. godine pripremilo Prijedlog navedenog pravilnika o specijalizovanim vozilima, koji je nakon pribavljenih mišljenja nadležnih institucija upućen, 19.08.2016. godine, Vijeću ministara BiH na razmatranje i davanje saglasnosti. Međutim, navedeni pravilnik još nije razmatran na sjednici Vijeća ministara BiH, a Ministarstvo nije upućivalo urgencije prema Vijeću ministara BiH po navedenom pitanju u 2019. godini. Shodno navedenom, Ministarstvo je i u 2019. godini poslovalo bez pravilnika o specijalizovanim službenim vozilima Ministarstva i DKP-ova BiH.

Nepostojanjem pravilnika o specijalizovanim vozilima u Ministarstvu nije na adekvatan način regulisana upotreba specijalizovanih vozila, što povećava rizik nenamjenske potrošnje u pogledu upotrebe vozila.

PREPORUKA 14

Ministarstvo je obavezno da preduzme sve mjere iz svoje nadležnosti kako bi Vijeće ministara BiH razmatralo predloženi tekst pravilnika.

Prema prezentovanoj dokumentaciji Ministarstvo je u sjedištu, sa 31.12.2019. godine, raspolagalo sa 14 vozila, od čega osam specijalizovanih i šest službenih vozila. Ostala vozila se koriste u DKP-ima (100 specijalizovanih vozila). Sa 31.12.2019. godine izvršena je prodaja 10 specijalizovanih vozila, čiji popravak je u prethodnim godinama uzrokovao značajne troškove.

Revizijom je konstatovano da određeni broj DKP-ova BiH ne dostavlja izvještaje o upotrebi službenih vozila u sjedište Ministarstva, tako da ne postoje sveobuhvatne evidencije koje bi trebale da budu podloga za analize i donošenje odgovarajućih rješenja i odluka.

U vezi s tim, konstatovali smo da je centralna evidencija o upotrebi službenih vozila, koju vodi Odsjek za opće poslove, arhiv i dokumentaciju, nedovoljno pouzdana jer ne osigurava potpune podatke i informacije o stanju službenih vozila i načinu korištenja. Tako se kod većine naloga za vozilo ne popunjavaju sve predviđene rubrike. Konstatovano je, naime, da u putnim nalogima za vozilo nedostaju potpisi vozača, broj prijeđenih kilometara, vrijeme polaska i dolaska sa puta, utrošak goriva i maziva itd.

Nedostaci u evidencijama koje su propisane za upotrebu službenih vozila imaju za posljedicu povećan rizik od nenamjenske upotrebe službenih vozila.

PREPORUKA 15

Potrebno je da rukovodstvo Ministarstva preduzme potrebne mjere u cilju uspostavljanja pouzdanih evidencija o korištenju službenih vozila, koje se vode u nadležnom Odsjeku, kako bi se na prihvatljiv nivo smanjio rizik od nenamjenske upotrebe službenih vozila.

Revizijom je utvrđeno da je i dalje prisutna neusklađenost podataka navedenih u nalogu za vozilo, evidenciji o prisustvu na poslu za zamjenika ministra i vozača zamjenika ministra. Naime, uvidom u evidencije o prisustvu na poslu (šiht liste) konstatovano je da se za određeni dio mjeseca evidentira prisustvo na poslu (sjedište Ministarstva), a u putnom nalogu za upotrebu službenog vozila se navodi npr. relacija Mostar-Široki Brijeg-Mostar, koja ne odgovara mjestu rada. Ministarstvo, inače, nema organizacionih jedinica izvan sjedišta.

S obzirom na to da zamjenik ministra ostvaruje pravo na naknadu za odvojeni život i smještaj zbog boravka u mjestu rada (sjedište Ministarstva u Sarajevu), te se zbog pomenute neusklađenosti na pravilan način ne primjenjuje ni Odluka o načinu i postupku ostvarivanja prava zaposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine na troškove smještaja, naknade za odvojeni život i naknade za privremeno raspoređivanje.

PREPORUKA 16

Neophodno je preduzeti sve potrebne mjere u cilju usklađenosti evidencija o prisustvu na poslu i evidencija o upotrebi službenih vozila te s tim u vezi potrebno je redukovati prava na naknade koje se priznaju samo u slučaju prisustva na poslu.

5.1.4 Ugovorene usluge

Ugovori o djelu

Sa 31.12.2019. godine ukupno realizovani neto izdaci po osnovu ugovora o djelu iznose 134.125 KM za angažman 20 osoba. U odnosu na 2018. godinu navedeni izdaci su veći za 41.525 KM.

Iz obrazloženja zahtjeva za budžet za 2019. godinu moguće je zaključiti da se angažman osoba po osnovu ugovora o djelu vrši na sistematizovana radna mjesta. Također, iz tabelarnog pregleda ugovora koji se dostavlja Ministarstvu finansija i trezora BiH, Ministarstvo navodi da su osobe angažovane na sistematizovanim radnim mjestima. Tokom 2019. godine je nastavljen angažman određenih osoba iz 2018. godine (14 osoba).

Postoje i angažmani na osnovu ugovora o djelu u Odsjeku za statusna pitanja zaposlenih gdje je omogućen pristup podacima iz matičnih knjiga i evidencija BiH (evidencije JMB, provjera državljanstva), kao i drugi poslovi. S tim u vezi, kao neizostavno postavlja se pitanje angažovanja osoba po osnovu ugovora o djelu na poslovima koji zahtijevaju visok stepen provjere i sigurnosti, kao i pitanje zaštite osobnih podataka shodno Zakonu o zaštiti osobnih podataka u BiH, jer zaključenim ugovorima o djelu nisu definisane odgovornosti osoba nego samo vrsta posla, naknada i period angažmana.

Ministarstvo je tokom godine kombinovano koristilo ugovore o djelu i ugovore o radu na određeno vrijeme. Tačnije, u vremenu nakon angažmana po osnovu ugovora o djelu, osoba je bila angažovana po ugovoru o radu na određeno vrijeme i taj postupak se ponavljao tako da je određena osoba bila angažovana u kontinuitetu. Također, uočili smo da su određene osobe bile angažovane putem ugovora o djelu u proteklih nekoliko godina.

U vezi s navedenim, možemo zaključiti da angažmani za obavljanje poslova sistematizovanih radnih mjesta ne mogu biti predmetom ugovora o djelu.

PREPORUKA 17

Ministarstvo je dužno rukovoditi se uslovima koje određena aktivnost (posao) treba ispunjavati (Zakon o obligacionim odnosima) da bi za realizaciju iste bio korišten ugovor o djelu kao instrument angažmana. Shodno tome, ugovore o djelu treba zaključivati samo u izuzetnim i opravdanim slučajevima i to za poslove koji se javljaju povremeno, a ne u kontinuitetu tokom cijele godine.

Primarna zdravstvena zaštita

Usluge primarne zdravstvene zaštite su realizovane u ukupnom iznosu od 1.441.247 KM, od čega se iznos od 33.798 KM odnosi na sjedište, a iznos od 1.407.449 KM na DKP-ove.

Kroz revizione aktivnosti se nismo uvjerali da su preduzimane dalje aktivnosti na unapređenju zdravstvene zaštite zaposlenih u DKP-ima, tako da stanje u odnosu na 2018. godinu nije promijenjeno.

Naime, iako su konstatovane aktivnosti u 2018. godini na rješavanju pitanja primarne zdravstvene zaštite u DKP-ima BiH na racionalan i prihvatljiv način, činjenica je da to pitanje u cijelosti još uvijek nije riješeno. Zbog nepostojanja jasno definisanih pravila i postupaka u slučaju nastanka zdravstvenih problema i intervencija kod zaposlenih u DKP-ima BiH, posebno na destinacijama na kojima ne postoje zaključeni ugovori niti bilateralni sporazumi, javljaju se problemi u komunikaciji između DKP-ova BiH i sjedišta u pogledu priznavanja takvih izdataka.

PREPORUKA 18

Potrebno je da Ministarstvo preduzme aktivnosti na jasnom definisanju prava i obaveza zaposlenih u DKP-ima BiH u pogledu zdravstvene zaštite, kako bi isti u slučaju nastanka potrebe za zdravstvenim uslugama, posebno u DKP-ima u kojima ne postoje zaključeni ugovori ili bilateralni sporazumi, imali jasno propisanu proceduru postupanja u načinu i obimu ostvarivanja svojih prava.

5.1.5 Kapitalni izdaci

U okviru odobrenog budžeta za kapitalne izdatke je planirano 2.700.000 KM, za nabavku opreme 993.000 KM, za nabavku stalnih sredstava u obliku prava 15.000 KM te za rekonstrukciju i investiciono održavanje 1.692.000 KM. S obzirom na to da je Zakon o budžetu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za 2019. godinu usvojen u decembru 2019. godine, Ministarstvo nije bilo u mogućnosti provesti procedure javnih nabavki, osim nekoliko postupaka putem direktnog sporazuma. Uzimajući u obzir navedeno, ukupni kapitalni izdaci su ostvareni u iznosu od 111.336 KM, od čega za opću namjenu 39.878 KM¹⁶ i za programe posebne namjene KM 71.458. Izdaci za rekonstrukciju i investiciono održavanje realizovani su u iznosu od 11.754 KM.

5.1.6 Višegodišnja kapitalna ulaganja

Ukupna vrijednost višegodišnjih kapitalnih ulaganja koja su planirana i odobrena po projektima u 2019. godini iznosi 4.497.956 KM. Od toga su prenesena sredstva za višegodišnja kapitalna ulaganja iz prethodne godine u iznosu od 3.555.593 KM, a u budžetu za 2019. godinu odobren je iznos od 942.362 KM. S obzirom na to da je Zakon o budžetu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za 2019. godinu usvojen u decembru 2019. godine, Ministarstvu nisu bila operativna sredstva od 942.362 KM odobrena u 2019. godini. Međutim, nije bilo značajnije realizacije niti prenesenih sredstava iz 2018. godine za ove namjene, koja su bila operativna tokom čitave 2019. godine.

Ukupna realizacija višegodišnjih kapitalnih ulaganja u 2019. godini iznosila je 69.149 KM, što u odnosu na raspoloživa sredstva iznosi 1,53 %.

Raspoloživa sredstva i realizacija pojedinačno po projektima u 2019. godini je sljedeća:

- izgradnja multifunkcionalnog atrija (raspoloživo 634.816 KM, realizovano 7.148 KM);
- kupovina i adaptacija objekta DKP-a u Podgorici (raspoloživo 1.500.000 KM, nije bilo realizacije);
- adaptacija objekta u Budimpešti (raspoloživo 800.000 KM, nije bilo realizacije);
- preseljenje država partnera NATO u zgradu "Z" u Briselu (raspoloživo 985.818 KM, nije bilo realizacije);
- opremanje objekata u Zagrebu, Londonu, Oslu, Madridu i Budimpešti (raspoloživo 153.373 KM, realizovano 57.396 KM);
- rekonstrukcija i adaptacija objekta u Madridu (raspoloživo 400.000 KM, nije bilo realizacije);
- adaptacija objekta u Londonu (raspoloživo 18.695 KM, nije bilo realizacije);
- sanacija sistema grijanja u zgradi u Briselu (raspoloživo 5.274 KM, realizovano 4.596 KM).

Nerealizovana sredstva u 2019. godini je Ministarstvo prenijelo u budžetsku 2020. godinu.

¹⁶ Usvajanjem budžeta realizovane su nabavke namještaja (10.441 KM), kompjuterske opreme (9.160 KM), elektronske opreme (16.788 KM), mašine (2.030 KM) i inventara (1.459 KM)

Pored navedenih projekata, konstatovali smo da su tokom 2019. godine ostvareni kapitalni primici za kupovinu objekata za potrebe DKP BiH u iznosu od 5.405.701 KM. Radi se o novootvorenom projektu koji se finansira iz ostvarenih primitaka od zajedničke prodaje dvije nekretnine iz sukcesije imovine bivše SFRJ. U vezi s navedenim, u skladu sa Odlukom Vijeća ministara BiH o odobravanju zajedničke prodaje zgrade ambasade i rezidencije bivše SFRJ u Tokiju (Japan) primljena su sredstva u iznosu od 4.312.881 KM¹⁷ kao i iznos od 1.092.820 KM od prodaje zgrade ambasade bivše SFRJ u Bonu (Savezna Republika Njemačka), također realizovanoj u skladu sa odlukom Vijeća ministara BiH¹⁸.

Iz svega navedenog može se zaključiti da se realizacija sredstava odobrenih za višegodišnje kapitalne projekte ne provodi zadovoljavajućom dinamikom. U manjem broju slučajeva realizacija projekata zavisi od vanjskih objektivnih faktora, npr. preseljenje država partnera NATO u zgradu "Z" u Briselu.

Realizacija sredstava za višegodišnje kapitalne projekte je važna zbog potrebe zaštite već postojećih objekata od propadanja, racionalizovanja troškova zakupa prostora i zgrada, osiguranja adekvatnih uslova za rad zaposlenih te osiguranja kvalitetnije usluge korisnicima u DKP mreži BiH.

Nizak procenat realizovanih višegodišnjih kapitalnih ulaganja se ne može u kontinuitetu godinama pravdati istim ili sličnim razlozima i argumentima, a sredstva se iz godine u godinu prenose bez značajnije realizacije istih.

PREPORUKA 19

Ministarstvo je obavezno preduzeti sve potrebne aktivnosti u cilju efikasnije realizacije raspoloživih sredstava za višegodišnje kapitalne projekte.

Izgradnja multifunkcionalnog atrija u unutrašnjem dvorištu Ministarstva¹⁹

U periodu od aprila 2013. godine do juna 2017. godine za ovaj projekat je utrošeno ukupno 412.912 KM (prva faza klimatizacije cca 270.000 KM, preostali iznos za izradu idejnog projekta uređenja atrija, pribavljanje urbanističke saglasnosti, izradu izvedbenog projekta uređenja atrija, uplatu rente, uređenje gradskog građevinskog zemljišta i oslobađanje od izgradnje skloništa, kao i korekciju izvedbenog projekta). Nerealizovana sredstva na ovom projektu na 31.12.2018. godine su iznosila 634.816 KM i prenesena su u 2019. godinu. Od operativnih sredstava za ove namjene u 2019. godini je realizovano 7.148 KM (korekcije izvedbenog projekta). Kao razlog neizvršenja na predmetnom projektu u Ministarstvu navode postojanje složenih procedura pribavljanja potrebnih dozvola, jer se radi o radovima na zgradi Zemaljske vlade II, koja je pod zaštitom Komisije za očuvanje nacionalnih spomenika BiH, kao i postojanje malog broja firmi u BiH sa certifikatom neophodnim za angažovanje na objektima pod zaštitom. Uzimajući u obzir date argumente za kašnjenje u realizaciji navedenog projekta, ipak smatramo da postoje pretpostavke za brže djelovanje u pogledu realizacije datog projekta za koji su osigurana novčana sredstva.

PREPORUKA 20

Ministarstvo treba preduzeti sve potrebne aktivnosti na realizaciji projekta izgradnje atrija, s obzirom na to da su već duži period osigurana sredstva za navedenu namjenu.

¹⁷ Službeni glasnik BiH broj 24/17 / Odluka o pokretanju postupka zajedničke prodaje objekata diplomatske i konzularne imovine bivše SFRJ za koju ne postoji zainteresovanost nijedne države nasljednice bivše SFRJ. Knjigovodstveno evidentiranje realizovano na osnovu izvoda CB BiH u iznosu od 4.312.881 KM na kontu 811116 - primici od prodaje nekretnina od sukcesije.

¹⁸ Odluka VM BiH broj 189/19 od 25.04.2019. godine

¹⁹ PN 0601470 ukupne vrijednosti 1.050.000 KM Službeni glasnik BiH, broj 35/13 , Odluka VM BiH za period VKU 2013.-2015.

5.2 Pregled prihoda i primitaka

U skladu sa Zakonom o administrativnim taksama²⁰, Pravilnikom o cijeni putnih isprava i važećim instrukcijama Ministarstva finansija i trezora BiH, Ministarstvo vrši naplatu i evidentiranje administrativnih taksi i naknada izvršenih putem DKP mreže BiH te naplatu i evidentiranje administrativne takse u sjedištu Ministarstva za pojedine usluge iz svog djelokruga djelatnosti.

U pregledu prihoda, primitaka i finansiranja po ekonomskim kategorijama u 2019. godini ukupno ostvareni prihodi i primici iskazani su u iznosu od 14.192.117 KM. Od toga značajniji iznos se odnosi na prihode od osobne djelatnosti ili prihode od konzularnih usluga (8.699.472 KM), realizovane kapitalne primitke (5.425.756 KM)²¹ i prihode od donacija iz inostranstva (66.889 KM).

Prihodi od konzularnih usluga

Prihodi od konzularnih usluga se odnose na prihode od administrativnih taksi (7.860.537 KM), prihode od naknada i taksi (594.224 KM), prihode od neplaniranih uplata-ostali prihodi (219.836 KM) i prihode od posebnih naknada i taksi (24.875 KM).

Postupcima revizije konstatovali smo da je Ministarstvo preduzimalo određene aktivnosti u cilju realizacije preporuka revizije iz ranijih godina u smislu unapređenja postojećeg sistema evidentiranja, praćenja i sravnjenja prihoda od vlastite djelatnosti Ministarstva.

Naime, u septembru 2019. godine Ministarstvo je uputilo Instrukciju svim DKP-ima BiH²² prema kojoj je potrebno ubuduće da se svi naplaćeni konzularni prihodi transferišu jedanput mjesečno i to na kraju mjeseca te da se dopisom o tome obavještava sjedište Ministarstva, dok su DKP-ovi BiH koji ostvaruju manje prihode od konzularnih taksi upućeni na to da trebaju vršiti transfer svaka tri mjeseca, a obavezno krajem decembra tekuće godine.

Pri postupanju po navedenoj Instrukciji javili su se problemi umanjenja prihoda na konzularnim računima u DKP-ima BiH zbog plaćanja bankarskih usluga. Ministarstvo u cilju rješavanja navedenog pitanja sugerše dosljednu primjenu Uputstva za naplatu i transfer prihoda od konzularnog poslovanja, prema kojem se plaćanje bankarskih i drugih usluga vrši sa redovnog a ne konzularnog računa.

Iz navedenog se može zaključiti da duže vrijeme nije usklađeno postupanje dijela DKP-ova BiH sa internim uputstvima Ministarstva kojima je regulisan transfer prihoda od konzularnog poslovanja. Revizija je ukazivala na praksu da se prilikom transfera naplaćenih prihoda od konzularnih usluga ostvareni prihod prilikom transfera umanjuje za troškove provizije i druge bankarske troškove kao posljedica neusklađenog postupanja sa Uputstvom za naplatu i transfer prihoda od konzularnog poslovanja.

PREPORUKA 21

Ministarstvo treba uspostaviti sistem kontrola koji će osigurati dosljedno poštivanje važećih uputstava vezano za transfer prihoda od konzularnih usluga iz DKP-ova BiH.

Uvidom u pomoćnu evidenciju prihoda od konzularnog poslovanja koja se vodi u sjedištu Ministarstva, konstatovali smo da Ministarstvo formalno vodi mjesečnu evidenciju naplaćenih prihoda i transfera prihoda po valutama određenih zemalja, na osnovu dostavljenih

²⁰ Službeni glasnik BiH broj: 16/02, 19/02, 43/04, 8/06, 76/06 i 3/10

²¹ Primitak od prodaje nekretnina bivše SFRJ u Tokiju na osnovu Odluke Vijeća ministara BiH (4.312.88 i 1 KM) i primitak na osnovu Odluke VM BiH o odobravanju zajedničke prodaje nekretnine u Bonu (1.092.820 KM) te primitke od prodaje vozila (17.904 KM) i prodaje opreme (2.151 KM)

²² Broj: 09/3-21-16-1-29838/19 od 17.9.2019. godine

pojedinačnih tabela sa podacima iz DKP mreže. U pomoćnoj evidenciji nedostaju podaci u domaćoj valuti (KM) kao i informacije o nastalim troškovima prilikom transfera prihoda od konzularnog poslovanja. Suštinski poboljšana forma pomoćne evidencije bi omogućila prikaz svih bitnih podataka i uporedivost istih sa podacima iz Glavne knjige te pravovremeno uočavanje eventualnih neslaganja ovih evidencija. To je posebno važno zbog činjenice da na kontu razgraničeni prihodi, osim Ministarstva, knjiženja na potražnoj strani vrši i Ministarstvo finansija i trezora BiH na osnovu podataka o prispjelim doznakama prihoda prema izvodima Centralne banke BiH.

U decembru 2019. godine upućeno je uputstvo Ministarstva prema svim DKP-ima BiH s obavezom usaglašavanja evidencija naplaćenih konzularnih prihoda u 2019. godini sa evidencijom izvršenih transfera konzularnih prihoda. Također, iz sjedišta Ministarstva je od DKP-ova zahtijevan transfer svih naplaćenih, a netransferisanih, sredstava u 2019. godini najkasnije do 27.12.2019. godine.

Ministarstvo je krajem godine provodilo aktivnosti oko usklađivanja stanja na kontu razgraničeni prihodi sa Ministarstvom finansija i trezora BiH. Naime, utvrđene su značajne razlike (saldo) na kontu razgraničeni prihodi.²³ Međutim, i pored navedenih aktivnosti, na 31.12.2019. godine knjigovodstveno stanje na kontu Razgraničeni prihodi iznosilo je 92.293 KM.²⁴

PREPORUKA 22

Ministarstvo je obavezno da redovno, u saradnji sa Ministarstvom finansija i trezora BiH, vrši analizu prometa na kontu razgraničeni prihodi na kojem se evidentiraju transferi i uplaćeni prihodi od konzularnog poslovanja u DKP mreži, u cilju otkrivanja eventualnih greški i pravovremenog korigovanja istih.

Unazad nekoliko godina, revizija je otvorila pitanje načina praćenja i evidentiranja prihoda od administrativnih taksi u Ministarstvu civilnih poslova BiH po osnovu prestanka državljanstva odricanjem za koja su zahtjevi podneseni u DKP mreži. Tačnije, Ministarstvo civilnih poslova BiH izdaje rješenja o prestanku državljanstva, a naplatu taksi po datom osnovu vrši Ministarstvo. S tim u vezi, u vrijeme obavljanja završne finansijske revizije za 2019. godinu u Ministarstvu informisani smo da je u februaru 2020. godine održan sastanak predstavnika Ministarstva sa predstavnicima Ministarstva civilnih poslova BiH u cilju uspostavljanja saradnje u dijelu koji se odnosi na evidentiranje naplate administrativne takse po osnovu prestanka državljanstva odricanjem u DKP mreži BiH. Dogovoreno je da će Ministarstvo ubuduće nastojati polugodišnje i godišnje izvještavati Ministarstvo civilnih poslova BiH o ukupno naplaćenju taksi za tekuće periode, te je o istom dostavljena informacija za 2019. godinu²⁵.

Kako upravni postupak oko izdavanja rješenja o prestanku državljanstva odricanjem vodi Ministarstvo civilnih poslova BiH, a propisane prihode po datom osnovu za zahtjeve podnesene u DKP mreži prikuplja i evidentira Ministarstvo, neophodna je komunikacija i razmjena podataka u cilju smanjenja rizika od nastanka greške.

PREPORUKA 23

Ministarstvo treba nastaviti saradnju sa Ministarstvom civilnih poslova BiH na uspostavljanju sistema koji će pružiti pouzdane informacije o naplati administrativnih taksi na osnovu zahtjeva za prestanak državljanstva BiH odricanjem u cilju transparentnog i efikasnog rada.

²³ Konto 191115 - Razgraničeni prihod ne treba imati iskazan saldo na kraju obračunskog perioda.

²⁴ Početno stanje 69.880 KM promet 8.549.970 KM/8.387.797 KM

²⁵ Akt broj: 09/03-16-1-3239-1/20 od 24.2.2020. godine naplaćeni iznos 1.667.029 KM

5.3 Bilans stanja

U Bilansu stanja na 31.12.2019. godine iskazana su ukupna sredstva u iznosu od 74.935.275 KM. Ukupne obaveze sa izvorima sredstava iskazane su u iznosu od 61.708.522 KM.

Značajne stavke bilansa stanja odnose se na novčana sredstva (12.270.440 KM), kratkoročna potraživanja (495.659 KM), kratkoročne plasmane (1.808.724 KM), finansijske i obračunske odnose sa drugim povezanim jedinicama (141.037 KM), kratkoročna razgraničenja (2.250.557 KM), neotpisanu vrijednost stalnih sredstava (57.968.858 KM), obaveze prema dobavljačima (559.963 KM), obaveze prema zaposlenima (1.025.897 KM) i kratkoročna razgraničenja (1.581.554 KM).

Bilans stanja prikazan je u Tabeli II u prilogu Izvještaja.

5.3.1 Stalna sredstva

Prema podacima u Glavnoj knjizi nabavna vrijednost stalnih sredstava iznosi 79.030.931 KM, ispravka vrijednosti 21.062.073 KM, a sadašnja vrijednost stalnih sredstava je iskazana u iznosu od 57.968.858 KM. U odnosu na uporedni period 2018. godine, sadašnja vrijednost stalnih sredstava povećana je za 3 %.

Obrazloženja uz Bilans stanja koja se odnose na stalna sredstva značajne vrijednosti, kao i promjene na stalnim sredstvima u smislu povećanja, rashodovanja i ostalih prilagođavanja su vrlo kratka bez bitnih informacija koje ukazuju na suštinu promjene vrijednosti stalnih sredstava u Ministarstvu. Bitno je sa dužnom pažnjom obrazložiti promjene na poziciji stalnih sredstava kao i izvorima sredstava jer se radi o imovini Ministarstva iskazanoj u značajnom iznosu. Konstatovali smo da su izvori stalnih sredstava iskazani u iznosu od 57.968.882 KM. Prema prezentovanim informacijama, izvori stalnih sredstava uključuju sadašnju vrijednost stalnih sredstava Ministarstva u iznosu od 57.961.214 KM i saldo na kontu primici od prodaje stalnih sredstava u iznosu od 7.668 KM²⁶. Iako nije došlo do narušavanja ravnoteže u ukupnom iznosu neotpisane vrijednosti stalnih sredstava iskazanoj u Bilansu stanja i ukupnih izvora sredstava, knjigovodstveno evidentiranje navedene transakcije je utjecalo na to da vrijednost izvora stalnih sredstava (57.961.214 KM) nije usklađena sa sadašnjom vrijednošću stalnih sredstava (57.968.882 KM).

PREPORUKA 24

Potrebno je unaprijediti obrazloženje pozicija Bilansa stanja, posebno u dijelu stalnih sredstava, u smislu detaljnog obrazloženja suštinskih promjena koje su se tokom godine dogodile i utjecale na povećanje ili smanjenje sadašnje vrijednosti stalnih sredstava.

PREPORUKA 25

Potrebno je da se izvrši provjera evidentiranja transakcije primitaka od prodaje stalnih sredstava, u okviru izvora stalnih sredstava, te provede korekcija knjiženja u cilju iskazivanja stanja izvora sredstava koji odražava sadašnju vrijednost stalnih sredstava.

²⁶ Ambasada BiH u Rijadu je u 2019. godini izvršila prodaju službenog vozila za KM 9.318, a navedena sredstva nisu transferisana do kraja 2019. godine te je ovaj iznos knjigovodstveno evidentiran na potražnoj strani kontu primici od prodaje stalnih sredstava. Kako je na dugovnoj strani ovog knjigovodstvenog kontu prenesen iznos od 1.650 KM iz prethodnih godina, konačni saldo na knjigovodstvenom kontu primici od prodaje stalnih sredstava iznosi 7.668 KM.

5.3.2 Potraživanja

Prema podacima iz Glavne knjige Ministarstva ukupna potraživanja na 31.12.2019. godine iznose 4.695.977 KM, a sastoje se od kratkoročnih potraživanja (495.659 KM), kratkoročnih plasmana (1.808.724 KM), finansijskih i obračunskih odnosa s drugim jedinicama (141.037 KM) i kratkoročnih razgraničenja (2.250.557 KM). Potraživanja u sjedištu Ministarstva iznose 167.034 KM, a u DKP-ima BiH 4.528.943 KM.

U okviru kratkoročnih potraživanja u DKP-ima značajan iznos odnosi se na ostala potraživanja u iznosu od 296.054 KM, koja se odnose na potraživanja od zaposlenih u DKP mreži, s tim da u okviru ove grupe imamo potraživanja koja imaju negativan saldo u iznosu od -26,285 KM evidentiran na kontu potraživanja za preplaćene poreze i doprinose.

Što se tiče potraživanja u sjedištu Ministarstva, značajniji izdaci odnose se na potraživanja od radnika za manjkove u iznosu od 41.071 KM i sumnjiva i sporna potraživanja u iznosu od 64.111 KM.

Nismo se uvjerali da je Ministarstvo preduzimalo konkretnije mjere na naplati potraživanja koja se vezuju za zaposlene u Ministarstvu.

PREPORUKA 26

Ponovo preporučujemo Ministarstvu da analizira pojedinačno potraživanja od zaposlenih i potom sačini plan postupanja u cilju njihove naplate.

PREPORUKA 27

Ponovo preporučujemo Ministarstvu da sačini procedure za evidentiranje potraživanja od zaposlenih, kako bi svi zaposleni bili upoznati sa postupkom evidentiranja potraživanja i načinom na koji će potraživanja biti naplaćivana.

5.3.3 Obaveze

Kratkoročna razgraničenja su u DKP-ima na 31.12.2019. godine iskazana u iznosu od 1.581.511 KM, a odnose se na:

- *Razgraničene prihode* u iznosu od 1.502.638 KM koji se odnose na transfer sredstava za finansiranje DKP-ova koje se obavlja preko računa Ministarstva otvorenog u Minhenu. Budući da se budžetska sredstva odobravaju u fiksnom iznosu u KM, a finansiranje DKP-ova vrši u valutama zemlje prijema javlja se potreba obračuna kursnih razlika. Ministarstvo je pokušavalo pitanje salda na navedenom kontu riješiti sa Ministarstvom finansija i trezora BiH, međutim, navedeno pitanje još uvijek nije riješeno.

- *Razgraničene rashode* u iznosu od 79.132 KM čine razgraničenja za kapitalne nabavke DKP-ova na osnovu ugovora zaključenih u 2019. godini (10.389 KM) i knjiženja izvršenih na navedenom kontu u prethodnim godinama (68.743 KM).

Iznos iz prethodnih godina se odnosi na sredstva rezervisana za objekte dobijene sukcesijom i sredstva koja su bila planirana za plaćanje advokata u Milanu, za uknjižbu objekta u Madridu, te nerealizovani ugovor popravke krova Ambasade BiH u Oslu. Tokom revizije smo dobili informaciju da iznosi na navedenom kontu nisu zatvoreni zbog kompleksnosti procedura koje prethode plaćanju. Do 31.03.2020. godine od ukupnog iznosa knjiženog na razgraničene rashode, zatvoreno je 11.209,69 KM ili 14%.

Ističemo da su obaveze evidentirane na kontima razgraničenih rashoda kratkoročne obaveze i da bi iste trebale biti zatvorene u roku od godinu dana.

PREPORUKA 28

Ministarstvo je obavezno pridržavati se važećih propisa koji regulišu knjigovodstveno evidentiranja poslovnih promjena u Glavnu knjigu.

5.3.4 Popis sredstava i obaveza

Na osnovu Odluke Ministarstva o popisu sredstava i obaveza prema izvorima i usklađivanju knjigovodstvenog sa stvarnim stanjem na 31.12.2019. godine imenovana je Centralna popisna komisija²⁷ i četiri pojedinačne komisije za konkretne predmete popisa.²⁸ U cilju obavljanja aktivnosti sveobuhvatnog i efikasnog popisa u Ministarstvu iz sjedišta su prema DKP mreži BiH pravovremeno upućene odluke o popisu i usklađivanju knjigovodstvenog sa stvarnim stanjem na 31.12.2019. godine, Instrukcija i Plan popisa, te popisne liste iz pomoćne knjige stalnih sredstava.

Postupcima revizije konstatovali smo da je Ministarstvo izvršilo popis stalnih sredstava, novčanih sredstava, potraživanja i obaveza, te sitnog inventara i materijala sa stanjem na 31.12.2019. godine. Centralna popisna komisija je početkom februara 2020. godine sačinila Izvještaj o izvršenom popisu sredstava i obaveza, koji je usvojilo rukovodstvo Ministarstva 24.02.2020. godine²⁹.

Prema prezentovanim informacijama Centralne popisne komisije, i u 2019. godini određeni broj pojedinačnih izvještaja komisija za popis u DKP mreži BiH je dostavljen sa zakašnjenjem ili su bili nepotpuni. Navedeno je utjecalo na kašnjenje u izradi izvještaja pojedinačnih komisija u sjedištu Ministarstva kao i izvještaja Centralne popisne komisije u odnosu na zadate rokove. Centralna popisna komisija je u svom izvještaju navela da joj nije bio dostupan Izvještaj o realizovanim preporukama i zaključcima iz Izvještaja Centralne popisne komisije za popis sredstava i obaveza prema izvorima sredstava u Ministarstvu za 2018. godinu. Radi efikasnosti i kontinuiteta rada Centralne popisne komisije, između ostalog je potrebno koristiti informacije iz Izvještaja o realizovanim preporukama i zaključcima iz prethodne godine.

Popis stalnih sredstava

Postupcima revizije konstatovali smo da je Ministarstvo izvršilo popis stalnih sredstava, novčanih sredstava, potraživanja i obaveza, te sitnog inventara i materijala sa stanjem na 31.12.2019. godine. Centralna popisna komisija je početkom februara 2020. godine sačinila Izvještaj o izvršenom popisu sredstava i obaveza, koji je usvojilo rukovodstvo Ministarstva 24.02.2020. godine³⁰.

Analizom pojedinačnih izvještaja za popis, Centralna popisna komisija je utvrdila konkretne zaključke i preporuke koje je potrebno provesti od strane nadležnih službi u Sektoru općih poslova tokom 2020. godine. Zaključeno je da nedostaju procedure prijema, označavanja, stavljanja u upotrebu i evidentiranja novonabavljenih stalnih sredstava i raspolaganja stalnim sredstvima, te je potrebno što prije pripremiti ovu proceduru koja će obavezati sve zaposlene

²⁷ Broj:09/3-1-16-5-38883-2/19 od 12.12.2019. godine i 09/3-1-16-5-38883-4/19 od 19.12.2019. godine

²⁸ Imenovane se sljedeće komisije: Komisija za popis zemljišta, građevina, namještaja, automobila, djela likovnih umjetnosti, te svih ostalih sredstava i zaliha materijala u ekonomatu u sjedištu Ministarstva, Komisija za popis informatičke, elektronske i ostale opreme u sjedištu Ministarstva, Komisija za popis novčanih sredstava, potraživanja i obaveza Ministarstva i Komisija za usklađivanje stvarnog sa knjigovodstvenim stanjem u DKP Mreži BiH.

²⁹ Broj:01-INT-516/20 od 24.02.2020. godine

³⁰ Broj:01-INT-516/20 od 24.02.2020. godine

u vezi s raspolaganjem stalnim sredstvima. Na kvalitetno okončanje popisa stalnih sredstava je utjecalo ponavljanje prakse iz ranijih godina prema kojoj nije izvršeno fizičko uklanjanje rashodovanog namještaja na osnovu usvojenih Odluka o otpisu (rashodovanju). Da se navedeno pitanje konačno uredi i riješi, predloženo je da se zaduže konkretne komisije za popis koje će sačiniti Zapisnik o fizičkom uništenju osnovnih sredstava u skladu sa Odlukom o rashodovanju te isti dostaviti Odsjeku za finansije radi knjigovodstvenog evidentiranja. Konstatovano je da dio stalnih sredstava nije adekvatno označen te je predloženo da se inventurnim brojevima označe sva stalna sredstva koja nisu označena, ažurira spisak osnovnih sredstava u svakom uredu i istakne na vidnom mjestu. Komisija za popis stalnih sredstava u sjedištu Ministarstva je predložila listu za otpis namještaja koji je polomljen i dotrajavao, te se kao takav više ne može koristiti. Konstatovano je da je dio namještaja u sjedištu izbačen iz zgrade, a da prethodno nije otpisan. Shodno tome, Komisija za popis stalnih sredstava je predložila listu za otpis manjka stalnih sredstava-namještaja koji je prethodno izbačen iz upotrebe. Sačinjena je lista za otpis informatičke opreme u sjedištu Ministarstva koja je u potpunosti zastarjela i kao takva izgubila svoju upotrebnu vrijednost, a čija je ukupna sadašnja vrijednost 1.298 KM. Predložena je i lista za otpis manjka informatičke opreme koja je potpuno amortizovana.

Što se tiče obavljenog popisa stalnih sredstava u DKP mreži BiH, Centralna popisna komisija je detaljno analizirala dostavljene pojedinačne izvještaje i konstatovala određene slabosti i donijela konkretne zaključke u cilju postizanja svrhe popisa u DKP mreži BiH.

Kako su postojale određene nelogičnosti i nejasnoće po pitanju popisa stalnih sredstava u Ambasadi i Misiji u Briselu u prethodnim godinama predloženo je ponavljanje popisa u navedenim DKP-ima. Utvrđeno je da umjetnička djela (slike) koja su preuzeta u postupku sukcesije imovine bivše SFRJ još uvijek nisu procijenjena i evidentirana u poslovne knjige. S tim u vezi, Centralna popisna komisija je predložila provođenje procjene od strane stručnih osoba i knjigovodstveno evidentiranje umjetničkih djela.

Popisom je konstatovano da dio novonabavljenih sredstava u DKP-ima nije knjigovodstveno evidentiran te je shodno tome preporučeno njihovo evidentiranje. Centralna popisna komisija je konstatovala manjak dvije umjetničke slike iz ranijih godina u Ambasadi BiH u Vatikanu za koje se vodi sudski spor.

Iz svega navedenog možemo zaključiti da je organizovanje i provođenje aktivnosti popisa u Ministarstvu vrlo zahtjevan proces zbog složenosti organizacione strukture. Ministarstvo je napravilo određene pozitivne pomake i poboljšanja u organizovanju i koordinaciji aktivnosti za provođenje popisa. Izvještaji pojedinačnih komisija i Centralne popisne komisije su vrlo sadržajni, sa preciznim zaključcima i preporukama kao i rokovima za provođenje istih. Međutim, i pored toga, a na osnovu ostale dostavljene dokumentacije, ne možemo sa sigurnošću potvrditi da je postignuta krajnja svrha popisa, odnosno da je izvršeno usklađivanje knjigovodstvenog sa stvarnim stanjem stalnih sredstava, a što je osnova za potvrdu tačnosti bilansnih pozicija stalnih sredstava. Naime, nije nam prezentovan izvještaj iz modula stalnih sredstava odnosno obračun inventure na 31.12.2019. godine na osnovu kojeg se može potvrditi da je izvršeno učitavanje rezultata naturalnog popisa stalnih sredstava u modul stalnih sredstava. Prema obrazloženju, kod korištenja modula stalnih sredstava postoje poteškoće uzrokovane složenom organizacijom i dislokacijom DKP mreže i sjedišta Ministarstva. Modul stalnih sredstava je pomoćna knjiga koja treba odražavati suštinu procesa popisa odnosno usklađivanje stvarnog sa knjigovodstvenim stanjem stalnih sredstava. Također smo konstatovali da stalna sredstva sa listi za otpis i rashodovanje nisu stavljena na sredstva van upotrebe.

PREPORUKA 29

U cilju otklanjanja nedostataka i slabosti vezano za označavanje, evidentiranje i čuvanje stalnih sredstava, preporučujemo Ministarstvu da u cijelosti realizuje preporuke Centralne popisne komisije koje je rukovodstvo Ministarstva prihvatilo Odlukom o usvajanju Izvještaja o izvršenom popisu imovine i obaveza i usklađivanju knjigovodstvenog sa stvarnim stanjem na 31.12.2019. godine.

Popis potraživanja

Odlukom Ministarstva od 25.12.2018. godine imenovana je Komisija za popis novčanih sredstava, potraživanja i obaveza. Komisija za popis novčanih sredstava, potraživanja i obaveza prema izvorima sredstava Ministarstva je svoj Izvještaj sačinila i predala Centralnoj popisnoj komisiji 24.02.2020. godine.

Prema sadržaju izvještaja navedene komisije u 2019. godini i preporuka koje je komisija dala može se doći do općeg zaključka da su potraživanja popisana na bazi podataka koji se nalaze u Glavnoj knjizi, a da u najvećem broju slučajeva, posebno za potraživanja iz ranijeg perioda, nije vršen uvid u originalnu dokumentaciju u cilju utvrđivanja osnovnosti izvršenih knjiženja na pozicijama (kontima) potraživanja. S tim u vezi navodimo pojedinačne nepravilnosti i nedostatke koje je konstatovala nadležna komisija, a odnose se na sljedeće:

- prilikom popisa potraživanja u jednom broju DKP-ova BiH nije naznačeno na šta se iskazana potraživanja odnose (potraživanja iz radnijeg perioda evidentirana na kontu potraživanja od fizičkih osoba i kontu sumnjiva i sporna potraživanja);
- nije utvrđena osnovanost i struktura iskazanih potraživanja u Glavnoj knjizi (npr. salda iz ranijeg perioda evidentirana na kontu Ostala potraživanja odnose se na potraživanja od zaposlenih u DKP mreži);
- popisom nisu obuhvaćena sva stanja iskazana na kontima potraživanja (npr. konto Prijelazni račun potraživanja u sjedištu, konto Potraživanja za isporučene usluge i robu, konto Potraživanja za unaprijed plaćenu robu i usluge–avansi);
- na kontima potraživanja evidentirana su potražna salda, a što nije u skladu sa prirodom predmetne knjigovodstvene pozicije (npr. konto 131391-Generalni konzulat BiH Frankfurt, Misija BiH pri NATO, Ambasada BiH Brisel te konto 131341-Ambasada u Beču, Ambasada u Otavi);
- deset DKP-ova BiH nije dostavilo popise potraživanja i to: Džakarta, Islamabad, Kuvajt, Moskva, Otava, Peking, Rijad, Teheran, Tel Aviv i Tripoli);
- na određenim kontima postoje početna salda potraživanja iz ranijeg perioda (neka su stara više od 10 godina), a nepoznato je na šta se ista odnose (upitno postojanje originalne arhive za navedena potraživanja);
- neprovođenje naplate određenih potraživanja.

Na osnovu navedenog možemo konstatovati da ponovo nije u potpunosti postignuta osnovna svrha popisa, a to je utvrđivanje stvarnog stanja potraživanja s knjigovodstvenim stanjem, čime se dovodi u pitanje tačnost predmetnih pozicija iskazanih u finansijskim izvještajima. Pri tome je važno istaknuti da na nekim od konta potraživanja Ministarstvo iskazuje poslovne promjene (salda) koja su stara i više od 10 godina.

Posljedica navedenih nepravilnosti i nedostataka koji su utvrđeni popisom potraživanja je prikaz podataka po bilansnim pozicijama koje ne odražavaju istinito i fer stanje imovine sa kojom Ministarstvo raspolaže i upravlja.

Nepouzdana knjigovodstvene evidencije o potraživanjima kao i neefikasnost u naplati potraživanja mogu kao posljedicu imati dalje neodgovorno i nedomaćinsko postupanje pojedinaca sredstvima koja su im data na raspolaganje i upravljanje.

PREPORUKA 30

Uzimajući u obzir preporuke komisije za popis potraživanja, neophodno je na sistematičan način pristupiti analizi potraživanja sa aspekta njihove dokumentovanosti, osnovanosti knjiženja na kontima na kojima su evidentirana, ročnosti i naplativosti u cilju njihovog istinitog i fer iskazivanja u okviru bilansnih pozicija.

Popis obaveza

Prema podacima iz Glavne knjige Ministarstva, ukupne obaveze na 31.12.2019. godine iznose 3.739.640 KM i to u sjedištu Ministarstva 1.305.685 KM, a u DKP mreži 2.433.954 KM.

Prema izvještaju Komisije za popis novčanih sredstava, potraživanja i obaveza, ukupne obaveze na 31.12.2019. godine iznose 3.823.236 KM i to u sjedištu Ministarstva 1.309.685 KM, a u DKP mreži 2.513.551 KM. Razlog neslaganja između Izvještaja i Glavne knjige je u tome što su vršena knjiženja nakon izvještaja popisne komisije, bez ponovnog spravnjenja konačnog stanja obaveza od strane popisne komisije. Popis obaveza je u principu izvršen samo prepisivanjem stanja po kontima iz Glavne knjige na dan popisa bez upoređivanja istog sa stvarnim stanjem te ispitivanjem opravdanosti iskazanih salda na pojedinim kontima.

Obaveze prema dobavljačima u sjedištu Ministarstva iznose 314.482 KM i iste su popisane na osnovu analitičkih kartica dobavljača, a ne na osnovu usklađivanja podataka iz pomoćnih evidencija (KUF) sa podacima iz Glavne knjige. U računovodstvu je krajem godine zaprimljen određeni broj izvoda otvorenih stavki koje su, shodno odredbama Zakona o računovodstvu za pravne osobe, dobavljači dostavili Ministarstvu. Uvidom u stanje na izvodima otvorenih stavki kod pojedinih dobavljača iz uzorka i analitičke kartice dobavljača, uočeno je da stanja sa jednim brojem dobavljača nisu usaglašena dok određeni dobavljači nisu ni dostavili IOS-e.

Sačinjeni su posebni izvještaji komisije za sjedište i DKP mrežu u čijem prilogu su tabelarni pregledi obaveza. Uvidom u sadržaje navedenih izvještaja uočili smo više problema koji su otežavali efikasno provođenje popisa. Konstatacije i zaključci popisnih komisija su isti ili slični kao i prethodnih godina, a odnose ne na sljedeće:

- određeni broj DKP-ova BiH nije dostavio popis obaveza (Džakarta, Islamabad, Kuvajt, Moskva, Otava, Peking, Rijad, Teheran, Tel Aviv i Tripoli);
- određeni DKP-ovi su dostavljali podatke koji nisu bili potpuni (npr. nisu obuhvaćene obaveze za depozite i akontacije plaća);
- knjigovodstveno su evidentirane određene obaveze bez informacije na šta se iste odnose;
- evidentirane obaveze u Glavnoj knjizi nisu usklađene sa izvještajem o izvršenom popisu (konta 3411 i 3412);
- na nekim kontima obaveza evidentirana su dugovna salda, što nije u skladu sa prirodom predmetne pozicije;
- greške u knjiženju i pitanje dokumentacione osnove za određena knjiženja obaveza³¹ (npr. greške u knjiženju u Ambasadi BiH u Bernu, Generalnom konzulatu u Frankfurtu i dr.).

Provođenje popisa obaveza sa prethodno navedenim nedostacima i slabostima ne omogućava ostvarenje svrhe popisa. Naime, cilj provođenja popisa je utvrđivanje stvarnog stanja imovine i obaveza i s tim u vezi usklađivanja knjigovodstvenog stanja tj. bilansnih pozicija sa stvarnim stanjem.

³¹ Evidentirane obaveze na kontima: 3111,3112,3119,3411,3412,3413 i 3414

Generalni problem u pogledu popisa obaveza i njihovog istinitog i fer iskazivanja su akumulirana početna stanja, greške u knjiženju, stalna fluktuacija kadrova u Odsjeku za finansije u sjedištu Ministarstva, te koordinacija između sjedišta Ministarstva i DKP-ova. Također, problem predstavlja i činjenica da u DKP-ima gdje se vrši knjigovodstveno evidentiranje, zaposleni koji rade na tim poslovima nisu vršili uvid u prethodne periode, odnosno ne vrši se analiza dokumentacije iz prethodnog perioda u cilju utvrđivanja stvarnih stanja i osnovanosti izvršenih knjiženja, a često problem predstavlja i kompetentnost osoba koje rade na tim poslovima.

Kako bi se riješio dugogodišnji problem postojećih salda i osnovanosti knjiženja na određenim kontima obaveza Centralna popisna komisija je predložila formiranje komisije za knjigovodstvenu analizu obaveza u sjedištu Ministarstva i DKP-ovima koja bi imala za zadatak napraviti analizu salda na kontima obaveza.

PREPORUKA 31

Potrebno je da Ministarstvo preduzme konkretne aktivnosti na rješavanju kumuliranih problema vezanih za istinito i fer iskazivanje obaveza, kroz provođenje kontinuiranih aktivnosti na rješavanju pitanja evidentiranih stanja (salda) obaveza analizom knjigovodstvenih promjena i dostupne dokumentacije koja se odnosi na iste.

5.4 Pregled dinamike zapošljavanja

Planirani broj radnih mjesta prema važećem Pravilniku o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji iznosi 658, od čega su 288 radna mjesta sistematizovana u sjedištu, a 370 radnih mjesta u DKP mreži.

Prema zahtjevu za dodjelu sredstava iz budžeta za 2019. godinu kao baza za izračunavanje potrebnih sredstava za plaće i naknade bilo je 520 zaposlenih, od čega 245 u sjedištu Ministarstva i 275 zaposlenih u DKP-ima BiH, koliko je i odobreno Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine. U zahtjevu za budžet navedeno je da projekcija budžeta predviđa isti broj zaposlenih kao i prošle godine, te da neće biti novog zapošljavanja izuzev popune upražnjenih radnih mjesta uslijed penzionisanja (sedam radnih mjesta). Prema podacima Ministarstva, prestanak radnog odnosa imalo je ukupno 47 osoba (i to 24 osobe u sjedištu i 23 u DKP-ima). Prestanak radnog odnosa u sjedištu uslijed penzionisanja imalo je sedam osoba, četiri osobe su imale sporazumni prestanak radnog odnosa (od čega jedna po osnovu člana 32b ZDS - Direktno preuzimanje državnih službenika), dva ambasadora at large.

Prestanak radnog odnosa u DKP-u se odnosi na šefove DKP-ova (po osnovu odluka Predsjedništva BiH).

Ministarstvo u Obrazloženju Godišnjeg izvještaja o izvršenju budžeta nije obuhvatilo dinamiku zapošljavanja, iako zapošljavanje i upravljanje kadrovima predstavlja jedan od ključnih procesa, s obzirom na to da se isto vezuje i za druge troškove (plaće, naknade, putne troškove, usluge smještaja i sl.).

Prema obrascu 4/1 - Pregled dinamike zapošljavanja finansijskih izvještaja na 31.12.2019. Ministarstvo je iskazalo broj od 497 zaposlenih (i to 224 zaposlena u sjedištu i 273 u DKP-ima). U odnosu na prethodnu godinu ukupan broj zaposlenih je veći za sedam.

Prema tabeli, sistematizacija radnih mjesta koju je Ministarstvo sačinilo za potrebe revizije broj zaposlenih osoba na 31.12.2019. godine u sjedištu je bio 225³², dok je broj osoba u DKP-ima 268.

³² Broj uključuje i sedam osoba koje su bile na ispomoći u DKP-ima, a koje primaju plaću u DKP-ima.

Projekcija broja zaposlenih za 2019. godinu nije ista u zahtjevu za budžet (BPMIS tabela Dinamika zapošljavanja) i obrascu 4/1. Također, uočena su značajna odstupanja broja zaposlenih za određena radna mjesta koja su predviđena projekcijom budžeta (obrazac 4/1), u odnosu na stvarni broj zaposlenih na 31.12.2019. godine.

Navedeni podaci o broju zaposlenih korišteni iz više izvora ili evidencija pokazuju da Ministarstvo nema pouzdane evidencije o broju zaposlenih na određeni dan ili da su različiti izvještaji i evidencije kreirani sa određenim greškama.

Greške u evidencijama zaposlenih dijelom su uzrokovane neažurnošću u evidentiranju nastalih kadrovskih promjena koje se javljaju zbog čestih internih premještaja u samom Ministarstvu.

Podaci o kretanjima zaposlenih se iskazuju na osnovu donesenih rješenja kojim je regulisan njihov radnopravni status, što u određenim slučajevima ne odgovara stvarnom stanju stvari u Ministarstvu. Za primjer navodimo da rješenje za odlazak u DKP i datum stupanja na dužnost u DKP nisu u određenim slučajevima usaglašeni.

PREPORUKA 32

Smatramo da je zbog velike fluktuacije zaposlenih potrebno osigurati ažurno evidentiranje promjena radnopravnog statusa zaposlenih tako da se stvore uslovi da Ministarstvo može u svakom trenutku imati tačan broj zaposlenih sa statusom svake zaposlene osobe.

Zapošljavanje na neodređeno vrijeme

Prema prezentovanim podacima tokom revizije sa 31.12.2019. godine ukupno je primljeno 13 državnih službenika na neodređeno vrijeme, od čega pet korištenjem instituta „rezervne liste“, a jedna osoba je primljena po osnovu direktnog preuzimanja. Također, putem eksternog premještaja primljena je jedna osoba. Sedam državnih službenika je primljeno bez saglasnosti Vijeća ministara BiH, a nakon okončane konkursne procedure po javnom oglasu iz jula 2018. godine.

Na osnovu provedene konkursne procedure primljena su tri zaposlenika, ali bez prethodno pribavljene saglasnosti Vijeća ministara BiH.

Ministarstvo je i tokom 2019. godine vršilo interne premještaje državnih službenika koji su bili na probnom radu, iako isti nisu mogli imati ocjenu rada iz člana 30. stav 7. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH. Takvi interni premještaji su imali za posljedicu primjenu člana 29. stav 5. odnosno aktiviranje rezervnih listi uspješnih kandidata i prijem dodatnih državnih službenika na neodređeno vrijeme.

Za provođenje internih premještaja Ministarstvo je tražilo mišljenje Agencije za državnu službu BiH. U svojim mišljenjima, od kojih su neka bila i s rezervom, Agencija za državnu službu BiH je navodila da mišljenja nisu obavezujuće prirode, naglašavajući da odluku o internom premještaju donosi rukovodilac institucije i da pri tome isti treba da vodi računa o svrsishodnosti i legalnosti iste. U nekim mišljenjima se dovodi u pitanje opravdanost takvih premještaja ili se izražava rezerva u pogledu nedostavljanja ocjene rada državnog službenika za prethodni period.

Samo premještanje državnih službenika u kratkom periodu nakon postavljenja, bez analize ispunjenosti zakonskih uslova, te posljedica takvog premještanja je, između ostalog, postupanje suprotno preporukama koje su u prethodnim revizijama u Ministarstvu davane u vezi sa navedenim pitanjem.

PREPORUKA 33

Ministarstvo je dužno interne premještaje provoditi uz dosljednu primjenu Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, pri čemu kod razmatranja odluke o internom premještaju, unapređenju ili eksternom premještaju Ministarstvo ima obavezu voditi računa o pravnim i finansijskim posljedicama takvih radnji kao i o utjecaju istih na transparentnost u zapošljavanju.

Zapošljavanje na određeno vrijeme

Prema prezentovanim podacima radni odnos na određeno vrijeme u 2019. godini u Ministarstvu zasnovalo je 58 osoba, od čega 32 šefa DKP (ambasadori i generalni konzuli), 10 pripravnika (koji nisu obuhvaćeni zahtjevom za budžet), tri savjetnika ministra, tri savjetnika zamjenika ministra, četiri državna službenika i šest zaposlenika.

U toku 2019. godine na određeno radno vrijeme angažovane su osobe do tri mjeseca, nakon čega se određeni broj osoba angažuje na drugo radno mjesto ili se angažuje po osnovu ugovora o djelu, ali nastavlja sa angažmanom u Ministarstvu. Prema prezentovanim podacima, osobe su bile angažovane na radna mjesta koja su upražnjena zbog porodijskog odsustva zaposlenih (do tri mjeseca) ili na osnovu primjene člana 16. stav 5) Zakona o radu u institucijama BiH. Angažman na osnovu pomenutog člana Zakona o radu u institucijama BiH je vršen do tri mjeseca, bez javnog oglasa, uz prekide između dva angažmana.

Revidiranjem navedenih izdataka uočili smo da je šest osoba koje su bile angažovane po osnovu ugovora o radu na određeno vrijeme također bile angažovane po ugovoru o djelu u sjedištu Ministarstva, ali ne u istim periodima. Po prekidu ugovora o radu na određeno vrijeme osobe su bile angažovane po osnovu ugovora o djelu, tako da se ostvarivao kontinuitet angažmana.

PREPORUKA 34

Ministarstvo je dužno angažman osoba putem ugovora o radu na određeno vrijeme provoditi u skladu sa Zakonom o radu u institucijama BiH rukovodeći se principima zakonitosti i transparentnosti.

Upućivanje na ispomoć u DKP-ove BiH

Ministarstvo je na 31.12.2019. godine imalo sedam osoba upućenih na ispomoć u DKP-ove, a u toku godine na ispomoći je bilo 15 osoba. Također, uočeno je da su određene osobe koje su se vratile iz DKP-ova upućivane ponovo u DKP-ove kao ispomoć.

U rješenjima o upućivanje u DKP kao ispomoć navodi se povećan obim posla, čime je ugrožen normalan rad određenog DKP-a.

Tokom revizije nismo se uvjerili na osnovu čijeg zahtjeva, odnosno na čiju inicijativu se odobrava slanje ispomoći u određene DKP-ove. Naime, u razgovoru s osobama iz kadrovske službe dobili smo informaciju da oni ne posjeduju zahtjeve iz DKP-ova o potrebi slanja ispomoći. Prava koja proizlaze iz Pravilnika o plaćama, dodacima i naknadama osoblja u diplomatsko-konzularnim predstavništvima BiH odnose se u punom kapacitetu i na osobe na ispomoći, tako da su troškovi upućivanja zaposlenih u ispomoć značajni.

PREPORUKA 35

Ministarstvo je dužno da jasno propiše u kojim situacijama, uslovima i okolnostima se zaposleni može uputiti kao ispomoć u DKP-ove BiH.

Ministarstvo je po presudi Suda BiH od 09.03.2020. godine izgubilo spor koji je vođen u vezi sa penzionisanjem zaposlenog i istom je naloženo vraćanje zaposlenog na posao i novčane nadoknade. Također, po predmetu koji se odnosi na penzionisanje zaposlenih u Ministarstvu, Sud BiH je donio presudu u junu 2019. godine kojom se poništava rješenje Odbora državne službe za žalbe i Agencije za državnu službu BiH.

U cilju preveniranja sudskih sporova, naročito po pitanju radnopravnih odnosa, dobili smo informaciju da Ministarstvo analizira pravne propise i potencijalne rizike od sudskih sporova radi pokretanja inicijative za izmjene istih.

Ministarstvo je izvršilo ocjenjivanje državnih službenika i o istom obavijestilo Agenciju za državnu službu BiH.

6. JAVNE NABAVKE

Ministarstvo je donijelo Plan javnih nabavki za 2019. godinu kako je propisano Zakonom o javnim nabavkama³³. Za svaki postupak javne nabavke, odlukom ministra, formirana je komisija koja provodi postupke javnih nabavki.

Prema prezentovanim podacima, Ministarstvo je u 2019. godini provelo 26 postupaka javnih nabavki iz tekućih izdataka (otvoreni, konkurentski, pregovarački i postupci u skladu sa Aneksom II, dio B) te osam putem direktnog sporazuma iz kapitalnih izdataka. Nakon prethodno provedenih postupaka, ukupna vrijednost zaključenih ugovora iznosila je 851.489 KM (824.419 KM iz tekućih izdataka i 27.079 KM iz kapitalnih izdataka).

Uvidom u realizaciju ukupno pokrenutih postupaka javnih nabavki te testiranjem procedura značajnijih okončanih postupaka javnih nabavki koji se odnose na nabavku aviokarata, nabavku goriva, te nabavku kompjuterske opreme i uredskih mašina, utvrđeni su nedostaci koje navodimo u nastavku.

6.1 Nabavka aviokarata

Predmetni postupak je pokrenut Odlukom od 06.11.2017. godine procijenjene vrijednosti 500.000 KM na godišnjem nivou. Nakon evaluacije ponuda od strane Komisije za javne nabavke, konstatovano je da prvorangirani ponuđač ima najnižu cijenu ponude i to sedam puta nižu od drugorangiranog ponuđača. Aktom od 17.01.2018. godine traženo je izjašnjenje prvorangiranog zbog neprirodno niske cijene. Prvorangirani ponuđač je 22.01.2018. godine dostavio traženo izjašnjenje u kojem je detaljno obrazložena ponuđena cijena. Komisija za javne nabavke je poslije detaljne analize prihvatila izjašnjenje. Ministarstvo je donijelo Odluku o izboru najpovoljnijeg ponuđača 30.01.2018. godine. Drugorangirani ponuđač je uložio žalbu na donesenu odluku. Ured za razmatranje žalbi BiH 21.03.2018. godine rješenjem usvaja žalbu i poništava akt ugovornog organa i predmet vraća ugovornom organu na ponovni postupak. Dana 04.06.2018. godine Ministarstvo ponovo donosi odluku o izboru istog ponuđača kao najpovoljnijeg, a ista odluka je prosljeđena ostalim ponuđačima tek 13.12.2018. godine. Drugorangirani ponuđač ponovo ulaže žalbu na Odluku Ministarstva 19.12.2018. godine zbog isteka roka za dostavu odluke ponuđačima i roka važenja ponude prvorangiranog ponuđača. Ured za razmatranje žalbi je 30.01.2019. godine donio rješenje kojim se usvaja žalba i poništava akt ugovornog organa i vraća na ponovni postupak. Dana 19.03.2019. godine, Ministarstvo donosi Odluku o izboru najpovoljnijeg ponuđača, kojom ponovo bira istog ponuđača kao prvorangiranog. Drugorangirani ponuđač 01.04. 2019. ulaže žalbu na donesenu odluku. Ured za razmatranje žalbi je 30.05.2019. godine donio rješenje kojim se usvaja žalba i poništava akt ugovornog organa i vraća na ponovni postupak. Komisija za javne nabavke je na zasjedanju od

³³ Službeni glasnik BiH, broj 39/14

05.07.2019. godine zatražila ponovno detaljno obrazloženje neprirodno niske cijene, a u skladu sa članom 66. Zakona o javnim nabavkama.

Prvorangirani ponuđač je 10.07.2019. godine dostavio detaljno obrazloženje. Analizom objašnjenja neprirodno niske cijene, Komisija je utvrdila da je prvorangirani ponuđač dostavio detaljne informacije o razlozima ponuđene cijene. Shodno tome Ministarstvo donosi Odluku o izboru najpovoljnijeg ponuđača 15.07.2019. godine, kojom se ponuda prvorangiranog ponuđača proglašava najpovoljnijom. Na donesenu odluku nije bilo uložених žalbi.

Okvirni sporazum sa prvorangiranim ponuđačem ukupne vrijednosti do 500.000 KM bez PDV-a je zaključen 12.09.2019. godine na osnovu prethodno pribavljenog mišljenja Pravobranilaštva BiH.

Uzimajući u obzir aktivnosti Ministarstva u predmetnoj nabavci, možemo zaključiti da isto nije postupalo u skladu sa članom 70. stav 2. Zakona o javnim nabavkama kojim je jasno definisano da se odluke o izboru najpovoljnijeg dobavljača dostavljaju ponuđačima u roku od tri dana, a najkasnije u roku od sedam dana od dana donošenja odluke. U konkretnoj nabavci odluka o izboru je ponuđačima dostavljana nekoliko mjeseci nakon njenog donošenja.

Posljedice takvog postupanja su osnovani žalbeni postupci i mogući finansijski gubici za Ministarstvo.

PREPORUKA 36

Ministarstvo je dužno poštivati zakonske rokove u postupcima javnih nabavki.

6.2. Nabavka goriva

Nabavka goriva u Ministarstvu provedena je putem otvorenog postupka procijenjene vrijednosti od 136.752 KM bez PDV-a na period od 24 mjeseca.

Ponude su dostavila četiri ponuđača od kojih jedan nije bio kvalifikovan. Najniža ponuđena cijena prije e-aukcije je iznosila 112.629 KM bez PDV-a. Ministarstvo je provelo postupak e-aukcije i konačna cijena ostvarena na e-aukciji je bila 103.644 KM bez PDV-a.

Sa najpovoljnijim ponuđačem je zaključen okvirni sporazum na period od 24 mjeseca pri čemu je u obrascu za cijenu iskazan rabat u prosjeku od oko 8 %.

Tenderskom dokumentacijom i okvirnim sporazumom je regulisano da se ponuđena cijena neće mijenjati izuzev u slučaju promjene rafinerijske cijene, odnosno vrijednosti barela na svjetskom tržištu i uz odobrenje nadležnog ministarstva trgovine. Također je u okvirnom sporazumu navedeno da je dobavljač dužan dostaviti ugovornom organu OPC obrazac u roku od 24 sata nakon promjene cijene.

Navedeno ukazuje na to da je ponuđena cijena promjenljiva, a da će promjenu iste dobavljač dokumentovati samo OPC obrascem. Pri tome, inicijativu za promjenom cijene podnosi dobavljač nadležnom ministarstvu.

PREPORUKA 37

Ministarstvo treba prilikom budućih nabavki naftnih derivata tendersku dokumentaciju kreirati na način koji osigurava promjenu cijene naviše ili naniže na bazi objektivnih parametara kao što su podaci Agencije za statistiku BiH, na koje utjecaj nema niti ugovorni organ niti dobavljač u toku realizacije ugovora (okvirnog sporazuma).

Direktni sporazumi

Na osnovu odluke o nabavci krajem decembra 2019. godine, pokrenut je direktni postupak nabavke desktop i laptop računara procijenjene vrijednosti 5.660 KM bez PDV-a i nabavka tri kopir aparata procijenjene vrijednosti 6.000 KM bez PDV-a. Zahtjevi za ponudama su upućeni na adrese dva različita ponuđača. Vrijednost zaključenog ugovora za nabavku desktop i laptop računara iznosi 5.660 KM, a za nabavku tri kopir aparata 5.956 KM bez PDV-a.

Uvidom u zahtjeve za pokretanje nabavke konstatovano je da je u specifikaciji tražene opreme naveden konkretan naziv i tip računara marke Apple kao i konkretan naziv robne marke KYOCERA kopira, bez detaljne tehničke specifikacije opreme koja se nabavlja.

Na osnovu dobijenih informacija nismo se uvjerali u opravdanost navođenja ovakvih stavki u specifikaciji opreme (računara i kopira) koji se nabavljaju i koji će služiti za svakodnevne (redovne) aktivnosti u Ministarstvu.

Pri tome ističemo da je nabavku računara i printera bilo moguće objediniti u jednu nabavku kada bi i nabavka bila u višem vrijednosnom razredu. Na postupanje Ministarstva je utjecala kratkoća roka za provođenje nabavke nakon kasnog usvajanja budžeta za 2019. godinu.

PREPORUKA 38

Shodno zaključcima do kojih smo došli kroz postupke revizije datih nabavki, ističemo da je Ministarstvo obavezno da postupke planira i provodi u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama uz osiguranje osnovnih principa koji su istim propisani.

Realizacija ugovora

Izdaci za **aviokarte** sa 31.12.2019. godine iznosili su 631.044 KM, od čega se na sjedište odnosi 461.737 KM, a na DKP mrežu 169.307 KM.

Aviokarte su nabavljane od izabranog ponuđača na osnovu jednogodišnjeg okvirnog sporazuma potpisanog 13.01.2017. godine na iznos do 462.150 KM sa PDV-om. U zaključenom okvirnom sporazumu je navedeno da je dobavljač dužan dostaviti najmanje tri opcije za traženu destinaciju od najmanje tri različite aviokompanije i da ukoliko Ministarstvo samo nađe povoljniju ponudu od ponuđene opcije za nabavku avionskih karata, dobavljač se obavezuje da izvrši izdavanje iste. Nova nabavka pokrenuta je još 6.11.2017. godine, međutim, ista je okončana tek 12.09.2019. godine. Na osnovu uvida u analitičku karticu dobavljača od zaključenja okvirnog sporazuma do izbora novog dobavljača ukupan promet za nabavku aviokarata iznosi 1.266.807 KM. Nakon dostizanja vrijednosti na koji je zaključen okvirni sporazum iz 2017. godine Ministarstvo je nastavilo nabavljati aviokarte od istog dobavljača, tako da je do izbora novog dobavljača nabavljeno aviokarata u vrijednosti od 804.657 KM, koje nisu pokrivene zaključenim okvirnim sporazumom.

Dobavljač je fakturisao ugovorenu proviziju s priloženim opcijama (tri opcije za karte), s tim da se u određenim slučajevima nismo mogli uvjeriti da je Ministarstvo vršilo provjeru cijena karata i iz drugih izvora, što je bilo ugovoreno.

Također, nismo se uvjerali da su prilikom nabavke aviokarata korištene ugovorene usluge i to usluga korištenja internog sistema za samostalno rezervisanje i usluge pretrage u internom sistemu za samostalno rezervisanje, što je bilo ugovoreno.

PREPORUKA 39

Ministarstvo treba više pažnje posvetiti pravovremenom pokretanju postupaka javnih nabavki, te osigurati ažurniji pristup u praćenju realizacije ugovora kako ne bi dolazilo do prekoračenja ugovorenih iznosa.

7. OSTALO

7.1 Revizija DKP-ova

Prema planu revizije DKP-ova za 2019. godinu Ured je izvršio reviziju u sljedećim DKP-ima: Ambasada u Bernu, Generalni konzulat u Frankfurtu, misiji pri EU u Briselu, Ambasada u Hagu i Ambasada u Bukureštu.

O uočenim slabostima i nedostacima tokom izvršenih revizija Ured je informisao Ministarstvo kroz dostavljena pisma adresirana na ministra i ambasadora odnosno generalnog konzula. O preduzetim aktivnostima po upućenim pismima očitovale su se ambasade u Bernu, Bukureštu i Misija BiH pri EU.

U toku obavljanja revizije između ostalog je konstatovano da je bilo realizacije i određenih izdataka za koje po našem mišljenju ne postoji pravna osnova ili su izdaci realizovani kao rezultat greške koja ima negativne finansijske efekte za Ministarstvo. Shodno tome, smatramo da je Ministarstvo obavezno, u svim slučajevima takve prirode, bilo da se radi o zaposlenima u DKP-ima ili sjedištu, detaljno analizirati iste i shodno rezultatima analize preduzeti konkretne mjere koje bi se prije svega odnosile na sprečavanje nastanka materijalne štete za Ministarstvo kao budžetskog korisnika.

7.2 IT revizija

Ministarstvo ima kompleksan i prostorno raspoređen informacioni sistem koji se sastoji od više fizički i logički odvojenih segmenata, sa različitim tipovima komunikacija i baza podataka. Odsjek za informatiku i telekomunikacije djelimično je popunjen stručnim kadrovima, prvenstveno u dijelu koji se odnosi na pozicije sa visokom školskom spremom. Uočen je dalji odliv visoko obrazovanih kadrova iz pomenutog Odsjeka. Budžetom nisu predviđena sredstva za obuke IT osoblja. Prethodno, između ostalog, zahtijeva povremeno angažovanje eksternih pružalaca usluga za administraciju i održavanje postojećih segmenata sistema. Postojeći domen kontrolori su ranije migrirani na virtuelizovanu platformu za koju se također vrši eksterno održavanje. Svi uređaji za pohranu podataka su zamijenjeni tokom 2018. godine i za njih trenutno nema ugovora o održavanju. Ministarstvo nema zaključen stalni ugovor o održavanju pomenute platforme nego vrše direktne pozive kada se ukaže potreba za održavanjem.

Budžetska sredstva u 2019. godini za održavanje vitalnih dijelova informacionog sistema su bila raspoloživa. Dokument okvirnog budžeta kreiran na trogodišnjoj osnovi obuhvata veći dio zastarjele kompjuterske opreme. Kompjuterska oprema nije zadržavana zbog neusvojenog budžeta za 2019. godinu.

Pored potrebe za povezivanjem svih DKP-ova BiH sa sjedištem postoji i potreba za periodičnim administriranjem postojećih informacionih sistema u DKP-ima BiH. Tokom 2019. godine izvršeno je administriranje informacionih sistema na još četiri lokacije.

Web stranica Ministarstva

Ministarstvo je donijelo Odluku o načinu funkcionisanja homepage Ministarstva (Odluka), prema kojoj Odsjek za informisanje šalje podatke Odsjeku za informacioni sistem i komunikacije (Odsjek za IT) koji vrši objavu dostavljenih podataka.

Konzularne informacije se većim dijelom nalaze na web stranici sjedišta, a specifični obrasci se nalaze na web stranicama ambasada i konzulata. Web stranica sjedišta je na domeni .ba, dok se web stranice ambasada i pripadajućih konzulata nalaze na domeni zemlje u kojoj se fizički nalaze. U procesu revizije je uočeno da se određeni sadržaji (nabavke, informacije o osoblju u

ambasadama i konzulatima i sl.) ne objavljuju pravovremeno. Za brzinu objave sadržaja na web stranici po Odluci su nadležne sve organizacione jedinice koje imaju sadržaj na web stranici. Bilo koja od organizacionih jedinica može biti razlog eventualnog kašnjenja, a najčešći problem je fluktuacija zaposlenih u Odsjeku za informisanje.

Pored navedenog, u cilju unapređenja postojećih web stranica mogao bi se kreirati podmeni za nabavke u DKP-ima BiH kao i podmeni javne nabavke po godinama u sjedištu radi lakše pretrage dokumenata. Takve funkcionalnosti bi osoblje Ministarstva moglo samostalno doraditi. Konstatovano je također da nedostatak web stranica generalnih konzulata ograničava mogući pristup informacijama koje su od interesa za korisnike usluga konzulata.

Početkom 2020. godine pokrenute su aktivnosti na implementaciji nove web stranice sjedišta Ministarstva, sa namjerom da se uradi optimizacija i dopunjavanje sadržaja, a u perspektivi unificiraju web stranice DKP mreže.

PREPORUKA 40

Ministarstvo treba, posebno u uslovima kada značajan broj DKP-ova BiH nema svoju web stranicu, uspostaviti mehanizam za efikasno ažuriranje podataka i unapređenje sistema objave podataka na web stranici, gdje bi se između ostalog kreirali i novi linkovi kao što su informacije o javnim nabavkama u sjedištu i DKP-ima.

8. KOMENTARI

Ministarstvo je u ostavljenom roku dostavilo komentare na Nacrt izvještaja o reviziji za 2019. godinu. U dostavljenim komentarima Ministarstvo je uglavnom prihvatilo nalaze i preporuke i obavijestilo nas o već preduzetim radnjama i aktivnostima na realizaciji samih preporuka.

Ministarstvo je, u vezi sa mišljenjem na usklađenost, a koje se odnosi na interne premještaje odnosno primjenu instituta rezervne liste, navelo stav Agencije za državnu službu institucija BiH, iznesen na sjednici Komisije za finansije i budžet Doma naroda Parlamenta BiH, da ne postoji odredba Zakona o državnoj službi u institucijama koja zabranjuje interni premještaj u toku probnog rada. Ured za reviziju institucija BiH je saglasan sa navedenom konstatacijom, ali je i stava da uz primjenu svih odredbi Zakona o državnoj službi u institucijama BiH i podzakonskim aktima donesenim na osnovu navedenog zakona interne premještaje za osobe koje su na probnom radu nije moguće izvršiti u potpunosti na zakonit način.

Shodno navedenom, ovaj Izvještaj predstavlja konačan izvještaj bez korekcija u odnosu na Nacrt izvještaja o reviziji za 2019. godinu.

Rukovodilac Odjela za finansijsku reviziju

Nedžad Hajtić, viši revizor, v.r.

Rukovodilac Odjela za razvoj, metodologiju i kontrolu kvaliteta finansijske revizije

Dragoljub Kovinčić, viši revizor, v.r.

Članovi tima za finansijsku reviziju

Nada Laco, viši revizor, v.r.

Nevena Bugarin, revizor, v.r.

Azra Husić, revizor, v.r.

Slaviša Vuković, IT 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 vanjskih poslova BiH

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	54,676,000	0	54,676,000	51,084,948	93
Bruto plaće i naknade	25,467,000		25,467,000	24,442,101	96
Naknade troškova zaposlenih	12,460,000		12,460,000	11,143,410	89
Putni troškovi	1,611,000		1,611,000	1,375,798	85
Izdaci telefonskih i pošt. usluga	1,200,000		1,200,000	863,724	72
Izdaci za energiju i kom. usluge	1,600,000		1,600,000	1,501,670	94
Nabavka materijala	451,000	-20,000	431,000	342,386	79
Izdaci za usl. prijevoza i goriva	750,000		750,000	638,104	85
Unajmljivanje imovine i opreme	5,520,000	20,000	5,540,000	5,403,290	98
Izdaci za tekuće održavanje	770,000	-40,000	730,000	568,591	78
Izdaci za osiguranje	540,000		540,000	486,517	90
Ugovorene i druge posebne usluge	4,307,000	40,000	4,347,000	4,319,357	99
2. Kapitalni izdaci	1,757,638	0	1,757,638	39,878	2
Nabavka zemljišta			0		
Nabavka građevina			0		
Nabavka opreme	993,000		993,000	39,878	4
Nabavka ostalih stalnih sredstava	15,000		15,000		0
Rekonstrukcija i invest. održavanje	749,638		749,638		0
3. Tekući grantovi	0	0	0	0	
			0		
4. Budžet-neposredna potrošnja(1+2+3)	56,433,638	0	56,433,638	51,124,826	91
5. Višegodišnja kapitalna ulaganja	942,362	8,961,295	9,903,657	69,149	1
	942,362	8,961,295	9,903,657	69,149	1
6. Novčane donacije	115,000	45,910	160,910	87,779	55
	115,000	45,910	160,910	87,779	55
7. Programi posebne namjene	0	0	0	0	
			0		
8. Ukupno budžet (4+5+6+7)	57,491,000	9,007,205	66,498,205	51,281,754	77

Rukovodstvo je Pregled rashoda budžeta po ekonomskim kategorijama odobrilo 28.02.2020. godine.

Ministrica:

dr. Bisera Turković

Bilans stanja na 31.12.2019. godine

Ministarstvo vanjskih poslova BiH

Tabela II

Opis	31.12.2019.	31.12.2018.	Procenat 2/3*100
1	2	3	4
1. Gotovina, krat. potraživanja, razgraničenja i zalihe	16,966,417	14,037,470	121
Novčana sredstva	12,270,440	10,043,610	122
Kratkoročna potraživanja	495,659	539,404	92
Kratkoročni plasmani	1,808,724	1,505,919	120
Interni finansijski odnosi	141,037	153,275	92
Zalihe			
Kratkoročna razgraničenja	2,250,557	1,795,262	125
2. Stalna sredstva	57,968,858	56,226,914	103
Stalna sredstva	79,030,931	75,776,344	104
Ispravka vrijednosti	21,062,073	19,549,752	108
Neotpisana vrijednost stalnih sredstava	57,968,858	56,226,592	103
Dugoročni plasmani		322	0
Dugoročna razgraničenja			
UKUPNO AKTIVA (1+2)	74,935,275	70,264,384	107

3. Kratkoročne obaveze i razgraničenja	3,739,640	3,720,839	101
Kratkoročne tekuće obaveze	1,113,389	1,090,200	102
Kratkoročni krediti i zajmovi		161	0
Obaveze prema zaposlenima	1,025,897	1,074,939	95
Interni finansijski odnosi	18,800	18,230	103
Kratkoročna razgraničenja	1,581,554	1,537,309	103
4. Dugoročne obaveze i razgraničenja	0	0	
Dugoročni krediti i zajmovi			
Ostale dugoročne obaveze			
Dugoročna razgraničenja			
5. Izvori sredstava	57,968,882	56,227,077	103
Izvori sredstava	57,968,882	56,227,077	103
Ostali izvori sredstava			
Neraspoređeni višak prihoda/rashoda			
UKUPNO PASIVA (3+4+5)	61,708,522	59,947,915	103

Ministrica:

dr. Bisera Turković

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 vanjskih poslova 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, _____

Ministrica:

dr. Bisera Turković