



BOSNA I HERCEGOVINA

IZVJEŠĆE O OBAVLJENOJ FINANCIJSKOJ 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

IZVJEŠĆE

O OBAVLJENOJ FINACIJSKOJ REVIZIJI

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

Broj: 04-16-1-745/20

Sarajevo, srpanj 2020. godine

Kazalo

I. MIŠLJENJE NEOVISNOG REVIZORA.....	5
MIŠLJENJE O FINACIJSKIM IZVJEŠĆIMA.....	5
MIŠLJENJE O USKLAĐENOSTI	7
II. IZVJEŠĆE O REVIZIJI.....	9
1. KRITERIJI	9
2. REALIZACIJA RANIJIH PREPORUKA	9
3. SUSTAV UNUTARNJIH KONTROLA	12
3.1. Funkcioniranje sustava unutarnjih kontrola	12
3.2. Ustrojstvo i rukovođenje	13
3.3. Finacijsko upravljanje i kontrola	16
3.4. Unutarnja revizija	17
3.5. Prevencija korupcije	17
3.6. Zakon o vanjskim poslovima	18
4. PRORAČUN	18
4.1 Program rada i izvješće o radu	19
5. FINACIJSKA IZVJEŠĆA.....	20
5.1.1 Bruto plaće.....	20
5.1.2 Putni troškovi	21
5.1.3 Izdaci za uporabu vozila	21
5.1.4 Ugovorene usluge.....	23
5.1.5 Kapitalni izdaci	24
5.1.6 Višegodišnja kapitalna ulaganja	24
5.2 Pregled prihoda i primitaka	26
5.3 Bilanca stanja.....	28
5.3.1 Stalna sredstva	28
5.3.2 Potraživanja.....	29
5.3.3 Obveze.....	29
5.3.4 Popis sredstava i obveza	30
5.4 Pregled dinamike upošljavanja	34
6. JAVNE NABAVE.....	37
6.1 Nabava aviokarata.....	37
6.2 Nabava goriva.....	38
7. OSTALO	40
7.1 Revizija DKP-ova	40
7.2 IT revizija.....	40
8. KOMENTARI	42
PRIVICI.....	42

I. MIŠLJENJE NEOVISNOG REVIZORA

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

MIŠLJENJE O FINACIJSKIM IZVJEŠĆIMA

Mišljenje s rezervom

Izvršili smo reviziju financijskih izvješća **Ministarstva vanjskih poslova Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ministarstvo)** koji obuhvaćaju: bilancu stanja na 31.12.2019. godine, pregled prihoda, primitaka i financiranja po ekonomskim kategorijama, pregled rashoda i izdataka iz proračuna, po ekonomskim kategorijama, posebne podatke o plaćama i broju uposlenih, pregled dinamike upošljavanja, pregled stalnih sredstava u obliku stvari i prava, pregled kapitalnih ulaganja, pregled doznaka iz tekuće pričuve proračuna, za godinu koja završava na taj dan i analizu izvršenja proračuna – tekstualni dio, uključujući i sažetak značajnih računovodstvenih politika.

Prema našem mišljenju, osim za moguće efekte pitanja opisanih u odjeljku *Temelj za mišljenje s rezervom*, financijska izvješća **Ministarstva** prikazuju istinito i fer, u svim materijalnim aspektima, financijsko stanje imovine, obveza i izvora sredstava na 31.12.2019. godine i izvršenje proračuna za godinu koja se završava na navedeni datum, sukladno prihvaćenom okviru financijskog izvješćivanja.

Temelj za mišljenje s rezervom

Kao što je navedeno u Izvješću:

1. *zbog utvrđenih nedostataka pri popisu sredstava i obveza, nismo u mogućnosti potvrditi točnost bilančnih pozicija u dijelu potraživanja, obveza i stalnih sredstava Ministarstva (točka 5.3.4. Izvješća).*

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

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

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

Ključna pitanja revizije¹

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

Odgovornosti rukovodstva za financijska izvješća

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

Odgovornosti revizora za reviziju financijskih izvješća

Naši ciljevi su steći razumno uvjerenje o tome jesu li financijska izvješća kao cjelina sačinjena bez značajnog pogrešnog prikazivanja uslijed prijevare ili greške i izdati izvješće neovisnog revizora koje uključuje naše mišljenje. Razumno uvjerenje je visoka razina uvjerenja, ali nije garancija da će revizija obavljena sukladno Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija uvijek otkriti značajno pogrešno prikazivanje kada ono postoji. Pogrešni prikazi mogu nastati uslijed prijevare ili greške i smatraju se značajnim ako se razumno može očekivati da, pojedinačno ili zbrojno, utječu na ekonomske odluke korisnika donijete na temelju tih financijskih izvješća.

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

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

¹ Svrha priopćavanja ključnih pitanja revizije je povećanje komunikacijske vrijednosti izvješća o reviziji osiguravanjem boljeg uvida u obavljanu reviziju. Priopćavanje ključnih pitanja revizije osigurava dodatne informacije korisnicima financijskih izvješća kako bi im pomogle u shvatanju onih pitanja koja su, po revizorovoj profesionalnoj procjeni, od najveće važnosti u reviziji financijskih izvješća tekućeg razdoblja. Ključna pitanja revizije primjenjuju se na subjekte revizije koji imaju najveći utjecaj na proračun Bosne i Hercegovine i na konsolidirana financijska izvješća proračuna Bosne i Hercegovine.

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

MIŠLJENJE O USKLAĐENOSTI

Mišljenje s rezervom

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

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

Temelj za mišljenje s rezervom

Kao što je navedeno u Izvješću:

- 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 uvjeti sukladno Zakonu o državnoj službi u institucijama BiH i podzakonskim aktima (točka 5.4. Izvješća).*

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

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

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

Skretanje pozornosti

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

- *Ministarstvo nije provodilo aktivnosti na implementiranju sustava finansijskog upravljanja i kontrole koje su propisane Zakonom o financiranju institucija BiH (točka 3.3. Izvješća);*
- *funkcija unutarnje revizije u Ministarstvu nije uspostavljena (točka 3.4. Izvješća);*
- *angažman osoba po osnovu ugovora o djelu na sistematiziranim radnim mjestima (točka 5.1.4. Izvješća);*
- *sporost u realizaciji višegodišnjih kapitalnih ulaganja (točka 5.1.6. Izvješća);*
- *nedostaci utvrđeni u procesu javnih nabava (točka 6. Izvješća).*

Odgovornosti rukovodstva za usklađenost

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

Odgovornosti revizora za reviziju usklađenosti

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

Sarajevo, 17.07.2020. godine

**ZAMJENIK
GLAVNOG REVIZORA**

Jasmin Pilica, v.r.

**ZAMJENIK
GLAVNOG REVIZORA**

Ranko Krsman, v.r.

II. IZVJEŠĆE O REVIZIJI

1. KRITERIJI

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

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

- Zakon o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2019. godinu
- Zakon o plaćama i naknadama u institucijama BiH i podzakonski akti
- Zakon o porezu na dohodak i Zakon o doprinosima (FBiH i RS)
- Zakon o javnim nabavama i podzakonski akti
- Zakon o državnoj službi u institucijama BiH i podzakonski akti
- Zakon o radu u institucijama BiH i podzakonski akti
- Zakon o upravi i podzakonski akti
- Zakon o financiranju institucija BiH
- Zakon o unutarnjoj reviziji institucija BiH.

2. REALIZACIJA RANIJIH PREPORUKA

Ured za reviziju institucija BiH izvršio je finansijsku reviziju Ministarstva za 2018. godinu, sačinio Izvješće o finansijskoj reviziji i dao mišljenje s rezervom na finansijska izvješća vezano za nedostatke utvrđene prilikom popisa sredstva i obveza na 31.12.2018. godine i mišljenje s rezervom na usklađenost zbog utvrđenih nepravilnosti u primjeni propisa iz oblasti upošljavanja, uz skretanje pozornosti na: neusklađenost Pravilnika o unutarnjem ustroju sa odlukama Vijeća ministara BiH, izostanak implementiranja sustava finansijskog upravljanja i kontrole, neuspostavljanje funkcije unutarnje revizije, angažman osoba po osnovu ugovora o djelu, sporost u realizaciji višegodišnjih kapitalnih ulaganja i nedostatke i slabosti u procesu javnih nabava. U Izvješću su dane preporuke u cilju otklanjanja uočenih nepravilnosti. Ministarstvo je postupilo sukladno članku 16. točka 3. Zakona o reviziji institucija BiH i obavijestilo nas o poduzetim aktivnostima na realizaciji danih preporuka u cilju prevazilaženja nepravilnosti identificiranih u izvješću o obavljenoj reviziji za 2018. godinu. Točnije, Ministarstvo je sačinilo Akcijski plan za realizaciju preporuka iz izvješća za 2018. godinu.

Uvidom u poduzete aktivnosti, dajemo osvrt na realizaciju preporuka:

Ocjena realizacije preporuka	Realizirana	Realizacija u tijeku	Nerealizirana
Nisu uočena značajnija unapređenja sustava unutarnjih kontrola u pogledu korištenja reprezentacije.			●
Ministarstvo nije izvršilo usklađivanja Pravilnika o unutarnjem ustroju sa Odlukom o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama BiH i Odlukom o načelima za utvrđivanje unutarnjeg ustroja organa uprave BiH.			●

U 2019. godini su, u cilju osiguranja sustavnog pristupa delegiranju uposlenih za odlazak u DKP mrežu, pripremljene izmjene i dopune Odluke o uvjetima i načinu upućivanja uposlenih 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 sustav financijskog upravljanja i kontrole.			
U Ministarstvu ni u 2019. godini nije uspostavljena funkcija unutarnje revizije.			
Novi članovi Povjerenstva za kontakte sa APIK-om su poduzeli određene aktivnosti (sačinili prijedloge) na kreiranju okruženja koje bi trebalo djelovati preventivno u borbi protiv korupcije.			
Ministarstvo je kreiralo financijska izvješća za 2019. godinu i uz ista dalo obrazloženja kroz zabilješke. Ipak, uočeno je određeno kašnjenje u predaji izvješća Ministarstvu financija i trezora BiH.			
Ministarstvo još uvijek nije uspostavilo efikasne kontrole nad realizacijom izdataka za službena putovanja.			
Nedostaci u pogledu funkcioniranja sustava unutarnjih kontrola u segmentu uporabe vozila i dalje su prisutni.			
Još uvijek nije donesen Pravilnik o službenim specijaliziranim vozilima u Ministarstvu, iako je isti već duže vrijeme proslijeđen Vijeću ministara BiH na razmatranje i usvajanje.			
Ministarstvo i dalje vrši angažiranje po osnovu ugovora o djelu na sistematiziranim radnim mjestima, odnosno angažirane osobe obavljaju poslove koji se mogu povezati sa opisom poslova sistematiziranih radnih mjesta.			
U 2019. nisu poduzimane daljnje aktivnosti u pogledu analize troškova primarne zdravstvene zaštite u DKP-ima BiH. Reguliranje i usklađivanje načina priznavanja troškova za sve uposlene nije izvršeno.			
Tijekom 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 poduzimalo aktivnosti na unapređenju postojećeg sustava praćenja i kontrole naplate prihoda u suradnji sa Ministarstvom financija 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 uvjetima i načinu evidentiranja potraživanja na teret uposlenih.			●
Ministarstvo je sačinilo pregled potraživanja na teret uposlenih, međutim, nisu provedene aktivnosti na analizi i naplati potraživanja.			●
Ministarstvo je napravilo određene pozitivne pomake i poboljšanja u organiziranju i koordiniranju aktivnosti za provedbu popisa stalnih sredstava. Međutim, provedene aktivnosti nisu dostatne da bi bila postignuta krajnja svrha popisa, tj. usklađivanje knjigovodstvenog sa stvarnim stanjem stalnih sredstava te potvrda točnosti bilančnih pozicija stalnih sredstava.			●
Ministarstvo nije potpuno i sveobuhvatno provelo popisne aktivnosti vezano za potraživanja i obveze, a sve u cilju pouzdanog financijskog izvješćivanja.			●
Ministarstvo tijekom 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 upošljavanje osoba na određeno vrijeme u kombinaciji sa ugovorima u djelu.			●
U 2019. godini je nastavljena praksa upućivanja uposlenih na ispomoć u DKP-ove bez provedbe određenih analiza, pa čak i bez zahtjeva DKP-ova o ukazanim potrebama za ispomoć.			●
Ponovno je uočeno da Ministarstvo u potpunosti ne poštuje zakonom propisane rokove pri provedbi postupaka javnih nabava (aviokarte).			●
Tijekom većeg dijela 2019. godine za nabavu aviokarata je korišten okvirni sporazum koji je istekao, a od rujna 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 koncu 2019. godine evidentiralo obveze suprotno Instrukciji za unos i evidentiranje obveza u ISFU sustav koje su planirane u proračunu tekuće fiskalne godine, a čiji će računi ili konačne situacije biti ispostavljeni u narednoj fiskalnoj godini, postoje evidentirane obveze iz ranijeg razdoblja koje nisu realizirane u razdoblju od jedne godine.		●	
Završen je projekat izgradnje i povezivanja informacijskih sustava DKP-ova BiH. Vršena je administracija i održavanje informacijskih sustava u DKP-ima BiH.	●		
Započete su aktivnosti na implementiranju 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 suglasnost.		●	

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

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

S obzirom na to da Ministarstvo u 2019. godini nije provodilo kompleksnije nabave radova u DKP-ima nije bilo moguće ocijeniti stupanj realizacije preporuke dane u izvješću za 2018. godinu u pogledu poduzimanja aktivnosti na minimiziranju rizika nastanka greške u provedbi takvih postupaka i realizacije samih ugovora.

U tijeku 2019. nije vršena analiza uposlenih u pogledu ispunjenja uvjeta za umirovljenje. Upućen je dopis Predsjedništvu BiH, 19.11.2019. godine, u kojem su navedeni podaci za veleposlanike koji ispunjavaju uvjete za umirovljenje.

Uzimajući u obzir da je Ministarstvo u 2019. godini provodilo manji broj postupaka javnih nabava, i to po kvartalnim planovima, prema ukazanim potrebama u uvjetima privremenog financiranja, poštivanje planiranih rokova za pokretanje postupaka je bilo dosta jednostavnije u odnosu na situaciju kada se plan nabava 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 nabava tijekom godine.

3. SUSTAV UNUTARNJIH KONTROLA

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

3.1. Funkcioniranje sustava unutarnjih kontrola

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

Na temelju 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 konstatirano da Ministarstvo nema jasno definirane procedure, odnosno pravila za postupanje uposlenih 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 studenom 2019. godine je potpisan Sporazum o vansudbenoj 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 uposlenih u slučaju nastanka štetnih događaja na vozilima Ministarstvo se izlaže riziku nepotpunog ostvarivanju prava iz zaključenih ugovora o osiguranju.

PREPORUKA 1

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

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

Konstatirano 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 definirali nositelji prava korištenja eksterne reprezentacije, što po našem mišljenju smanjuje stupanj odgovornosti za uporabu javnog novca.

PREPORUKA 2

Uzimajući u obzir uočene nedostatke, potrebno je unaprijediti sustav unutarnjih kontrola u segmentu uporabe sredstava za reprezentaciju u Ministarstvu.

3.2. Ustrojstvo i rukovođenje

Unutarnji ustroj i način rada Ministarstva utvrđeni su Pravilnikom o unutarnjem ustroju iz 2013. godine (u daljnjem tekstu: Pravilnik), koji je izmijenjen u studenom 2018. godine prilikom uključivanja u sistematizaciju Jedinice za unutarnju reviziju. Pravilnikom Ministarstva uređen je način rada i rukovođenja Ministarstvom te opis radnih mjesta službenika i uposlenika. Istim je sistematizirano 658 radnih mjesta, od čega je 288 radnih mjesta sistematizirano 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 načelima za utvrđivanje unutarnjeg ustroja organa uprave BiH⁴.

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

U Ministarstvu smatraju da postoje određeni preduvjeti 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 unutarnjem ustroju Ministarstva sa istim.

PREPORUKA 3

Ministarstvo je dužno, sukladno postojećem regulatornom okviru, izvršiti usklađivanje Pravilnika o unutarnjem ustroju sa odlukama Vijeća ministara BiH.

Početak 2018. godine na snagu je stupila nova Odluka o uvjetima i načinu upućivanja uposlenih u Ministarstvu na rad u DKP-ove BiH (u daljnjem tekstu: Odluka). Navedenom Odlukom nisu jasno definirani kriteriji za upućivanje u DKP-ove BiH. Odlukom je ostavljena mogućnost da mandat uposlenom u DKP-ima BiH može trajati maksimalno pet godina, a minimalno tri godine. Zahtjevi za odlazak u DKP-ove BiH se zaprimaju u Uredu 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 uposleni imaju rješenjem točno određeno razdoblje 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 spomenuti oglasi.

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

PREPORUKA 4

Preporučamo Ministarstvu da, u cilju sustavnog pristupa delegiranju uposlenih za odlazak u DKP-ove BiH, analizira izmjene i dopune Odluke o uvjetima i načinu upućivanja uposlenih u DKP-ove i izvrši dodatna unapređenja, ukoliko se pokaže potreba za istim, a sve u cilju uspostavljanja efikasnog sustava delegiranja kojim će transparentnost procesa biti podignuta na znatno višu razinu.

Upućivanje veleposlanika i drugih međunarodnih predstavnika u DKP-ove

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

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

Također, prema navedenoj Odluci Ministarstvo je nadležno za reguliranje radnopravnog statusa imenovanih osoba. Pri tome, Pravilnikom o unutarnjem ustroju Ministarstva opisani su

⁵ "Službeni glasnik BiH" broj: 30/13

poslovi i navedeni uvjeti⁶ koje treba ispunjavati veleposlanik ili drugi međunarodni predstavnik BiH.

U uvjetima kada Predsjedništvo BiH na poziciju veleposlanika ili drugog međunarodnog predstavnika eventualno imenuje osobu koja ne ispunjava sve uvjete iz Pravilnika o unutarnjem ustroju, 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 dobivenim informacijama, postoje slučajevi u praksi u kojima osobe imenovane na pozicije veleposlanika i drugih međunarodnih predstavnika BiH ne ispunjavaju sve uvjete iz Pravilnika o unutarnjem ustroju u Ministarstvu posebno po osnovu zahtijevanog radnog iskustva na istim ili sličnim poslovima. U 2019. godini je bio aktuelan postupak imenovanja i upućivanja veleposlanika u Republiku Češku (Prag), zbog poteškoća koje je imalo Ministarstvo u rješavanju radnopravnog statusa pri dokumentiranju školske spreme imenovane osobe. Prema prezentiranim informacijama i dokumentaciji, kandidat je u vrijeme imenovanja imao srednju školsku spremu, a prema Pravilniku o unutarnjem ustroju Ministarstva za poziciju veleposlanika 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 komentirao pravnu snagu Odluke po kojoj postupaju Predsjedništvo BiH kao organ nadležan za vođenje vanjske politike i Pravilnika o unutarnjem ustroju u Ministarstvu. Inače, Ministarstvo je nakon odluke Predsjedništva BiH o imenovanju veleposlanice u Pragu, i osiguranja agremana, uputilo imenovanu veleposlanicu na pripreme za odlazak u DKP u Pragu, a veleposlanica je preuzela dužnost 24.01.2020. godine i sa navedenim datumom Ministarstvo je izdalo rješenje o koeficijentu za plaću za radno mjesto veleposlanika.

Možemo zaključiti da u konkretnom slučaju, kao i u nekim drugim slučajevima prema informacijama dobivenim u Ministarstvu, veleposlanici i drugi međunarodni predstavnici BiH koje imenuje Predsjedništvo BiH, uvijek ne ispunjavaju sve propisane uvjete iz Pravilnika o unutarnjem ustroju u Ministarstvu.

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

Navedeno postupanje tj. imenovanje osoba na pozicije veleposlanika i drugih međunarodnih predstavnika BiH u inozemstvu bez ispunjenja minimalnih uvjeta 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

Preporučamo Ministarstvu da analizira pravni okvir za imenovanje veleposlanika i drugih međunarodnih predstavnika BiH i sukladno 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 reguliranje radnopravnog statusa imenovane osobe.

⁶ Posebni uvjeti za radno mjesto veleposlanika prema Pravilniku o unutarnjem ustroju obuhvaćaju sljedeće: VSS – VII. stupanj, 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 tijekom 2019. godine, prema prezentiranim podacima, 47 osoba obavljalo poslove drugog radnog mjesta, pri čemu su 32 osobe bile u DKP-ima BiH kao otpravnici poslova u veleposlanstvima 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 određeno razdoblje, 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 dobivenim informacijama, dodatak na plaću u slučajevima obavljanja poslova drugog radnog mjesta reguliran je Pravilnikom o kriterijima, mjerilima učinka i postupka ostvarivanja prava na novčanu nagradu uposlenih 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 članka 38. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH.

PREPORUKA 6

Ponovno preporučamo Ministarstvu da popunu upražnjenih radnih mjesta (pozicija) vrši sukladno regulativi vezanoj za proces upošljavanja u institucijama BiH, a da korištenje mogućnosti privremenog obavljanja poslova drugog radnog mjesta vrši u izuzetnim slučajevima u kratkom roku.

3.3 Financijsko upravljanje i kontrola

Sustav financijskog upravljanja i kontrole nije implementiran sukladno Zakonu o financiranju institucija BiH⁹, Priručniku za financijsko upravljanje i kontrolu i Smjernicama za provedbu procesa upravljanja rizicima u institucijama BiH.

Postupcima revizije utvrđeno je da u 2019. godini nisu provedene aktivnosti na implementiranju sustava financijskog upravljanja i kontrole.

Naime, koordinator za financijsko upravljanje i kontrolu je upućen na rad u DKP BiH i nije razriješen dužnosti, a neki članovi Radne grupe za financijsko 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, identificiranju i procjeni rizika, odnosno izradi registra rizika, ni tijekom 2019. godine nije bilo konkretnih aktivnosti na realizaciji navedenih zadataka.

Ministarstvo je sačinilo i dostavilo Središnjoj harmonizacijskoj jedinici BiH Godišnje izvješće o financijskom upravljanju i kontroli za 2019. godinu.

PREPORUKA 7

Ministarstvo je obvezno uspostaviti sustav financijskog upravljanja i kontrole sukladno odredbama Zakona o financiranju 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 Unutarnja revizija

Sukladno Zakonu o unutarnjoj reviziji institucija BiH¹⁰ i Odluci o kriterijima za uspostavljanje jedinica unutarnje revizije u institucijama BiH, u Ministarstvu je za obavljanje unutarnje revizije predviđeno formiranje Jedinice za unutarnju reviziju.

Nakon duge procedure izmjena Pravilnika o unutarnjem ustroju, koncem 2018. godine je izvršena izmjena kojom su sistematizirana radna mjesta u Jedinici za unutarnju reviziju. Sistematizirano je radno mjesto rukovoditelja Jedinice i mjesta dva interna revizora.

U veljači 2019. godine pokrenuta je procedura izbora rukovoditelja Jedinice za unutarnju 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 uposlena osoba u Ministarstvu, po ovlaštenju, obavlja poslove rukovoditelja Jedinice za internu reviziju.

U takvim okolnostima Jedinica za unutarnju reviziju nije provodila aktivnosti unutarnje revizije u 2019. godini.

Ministarstvo je dostavilo Godišnje izvješće interne revizije Središnjoj harmonizacijskoj jedinici Ministarstva financija i trezora BiH koji je datiran na 14.02.2020. godine. U navedenom aktu se navodi da funkcija unutarnje revizije u Ministarstvu nije uspostavljena.

U aktu upućenom Središnjoj harmonizacijskoj jedinici Ministarstva financija i trezora BiH se navodi da ista nije dala suglasnost za imenovanje rukovoditelja Jedinice za unutarnju reviziju. Izvješće sadrži samo osnovne podatke o sistematizaciji radnih mjesta u Jedinici, a dijelovi izvješća koji se odnose na aktivnosti Jedinice su dostavljeni nepopunjeni.

PREPORUKA 8

Ministarstvo je dužno uspostaviti funkciju unutarnje revizije sukladno Zakonu o unutarnjoj 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 dobivena 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 uporabi to Ministarstvo nije provodilo aktivnosti na izradi plana integriteta.

Povjerenstvo za komunikaciju sa Agencijom za prevenciju korupcije je u 2019. godini predložilo određeni broj mjera kojima bi se osiguralo okruženje za provedbu preventivnih mjera protiv korupcije, a realizacija istih je u tijeku.

PREPORUKA 9

Ministarstvo je obvezno sačiniti plan integriteta i kreirati okruženje koje će biti u stanju poduzimati 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 Izvješću 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 ožujku 2018. godine od Predsjedništva BiH je dobiven odgovor da se Nacrt zakona o vanjskim poslovima uputi u zakonodavnu proceduru.

Koncem 2018. godine od Ureda za zakonodavstvo Vijeća ministara BiH, Ministarstva pravde BiH, Direkcije za europske integracije BiH i Ministarstva financija i trezora BiH dobiveni su komentari na Nacrt zakona o vanjskim poslovima BiH. Ministarstvo prema dobivenim informacijama nije radilo na analizi dostavljenih komentara i mišljenja i njihovom uključivanju u Nacrt zakona o vanjskim poslovima. Kako smo informirani, dva člana Radne grupe koja su radila na Nacrtu zakona su upućena na rad u DKP mrežu, tako da Radna grupa i nije poduzimala aktivnosti na korekciji Nacrta sukladno dostavljenim komentarima.

Informirani 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. Sukladno navedenom, Ministarstvo je koncem travnja 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. PRORAČUN

Zakonom o proračunu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza 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 proračun usvojen u prosincu 2019. godine, ukupno poslovanje se odvijalo na osnovu četiri tromjesečne odluke o privremenom financiranju 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 temelju svega navedenog, Ministarstvo je u 2019. godini imalo na raspolaganju sredstva u ukupnom iznosu od 66.498.206 KM.

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

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

Ministarstvo je izvršilo usklađivanja rashoda proračuna 31.12.2019. godine, koje je odobrilo Ministarstvo financija i trezora BiH, a prema kojima je izvršena izmjena strukture rashoda unutar odobrenog proračuna. Prestrukturiranje 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 izvješće 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 Izvješće o radu i isto dostavilo Vijeću ministara na razmatranje i usvajanje. U vrijeme vršenja revizije Izvješće o radu za 2019. godinu nije bilo usvojeno na Vijeću ministara BiH.

Uvidom u Program rada konstatirano je da je isti sačinjen na programskoj osnovi. Točnije, u Ministarstvu su identificirana tri osnovna programa (projekta) a to su: provedba 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 inozemstvu. U okviru navedenih osnovnih programa (projekata) prema Programu rada postoji više potprograma.

Uzimajući u obzir organizacijsku strukturu Ministarstva, koje osim sjedišta ima 56 diplomatsko-konzularnih predstavništava, postavlja se pitanje načina na koji DKP-ovi sudjeluju 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 revizijske aktivnosti u sjedištu i realizirane posjete DKP mreži konstatirali smo da DKP-ovi zvanično ne planiraju svoje aktivnosti tijekom godine, a samim tim i ne sačinjavaju izvješće koje bi sadržavalo pregled realiziranih aktivnosti u tijeku godine u komparaciji sa programom rada.

U svezi s navedenim se postavlja pitanje u kojoj mjeri i opsegu svaki DKP doprinosi realizaciji Programa rada Ministarstva u tijeku godine i po kojim programima ili potprogramima su te aktivnosti realizirane.

PREPORUKA 10

Potrebno je razmotriti i osmisliti način prema kojem bi svaki DKP sukladno godišnjem Programu rada Ministarstva sačinjavao svoj program rada sa planiranim aktivnostima tijekom godine na bazi programa rada Ministarstva, a sukladno tome, na kraju razdoblja, i izvješće o radu koje bi obuhvatilo aktivnosti obavljene tijekom godine u komparaciji sa programom rada, što bi bila i kvalitetna podloga za sačinjavanje izvješća o radu na razini Ministarstva.

Odlukom o postupku imenovanja veleposlanika i drugih međunarodnih predstavnika Bosne i Hercegovine u članku 6. stavak 2. i 3. regulirano 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, sukladno dostavljenoj ocjeni iz Ministarstva Predsjedništvo BiH odlučuje o nastavku mandata imenovanih osoba.

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

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

PREPORUKA 11

Ministarstvo je obvezno postupiti sukladno Odluci o postupku imenovanja veleposlanika i drugih međunarodnih predstavnika Bosne i Hercegovine, koju je donijelo Predsjedništvo BiH.

5. FINANCIJSKA IZVJEŠĆA

Ministarstvo je sačinilo Godišnje financijsko izvješće za 2019. godinu, ali isto nije dostavilo nadležnim organima i institucijama u propisanom roku.

Naime, Godišnje financijsko izvješće za 2018. godinu je datirano na 28.02.2020. godine, a Ministarstvu financija i trezora BiH dostavljeno je 10.03.2020. godine.

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

Konačno Godišnje financijsko izvješće za 2019. godinu je objavljeno na web stranici Ministarstva www.mvp.gov.ba.

U pregledu rashoda i izdataka po ekonomskim kategorijama-zbrojno, u razdoblju od 01.01. do 31.12.2019. godine, ukupno ostvareni rashodi iskazani su u iznosu od 51.281.754 KM, što je u odnosu na rashode planirane proračunom za 2019. godinu (raspoloživa sredstva) manje za 15.216.451 KM.

Značajni rashodi iz proračuna odnose se na: bruto plaće (24.442.101 KM), naknade uposlenih (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 uporabu vozila (844.675 KM).

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

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 proračunskih sredstava i veći su u odnosu na prethodnu godinu za 146.810 KM.

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

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

Uvidom u tablicu 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 uposlene 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 realizirano 13.739.984 KM.

Instrukcijom Ministarstva financija i trezora BiH je regulirano pitanje refundacije naknade isplaćene za bolovanje uposlenih¹⁵.

Prema prezentiranoj 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 (točka 6. u Tablici I. prilogu)

¹³ Iznos sadrži i troškove iz donacija u ukupnom iznosu od 47.918 KM koji je iskazan u okviru donacija (točka 6. u Tablici I. prilogu).

¹⁴ Podatak iz Obrascu 4/1 - Pregled dinamike zpošljavanja za razdoblje od 01.01. do 31.12.2019. godine)

¹⁵ Instrukcija Ministarstva financija 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 sukladno Instrukciji Ministarstva financija i trezora BiH za obračun naknade za vrijeme privremene spriječenosti za rad (bolovanje) te podnositi zahtjeve u odgovarajućem obračunskom razdoblju.

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 revizijskog uzorka za putne troškove uočili smo da u velikom broju slučajeva nije bilo zastupljeno načelo racionalnosti i dobre prakse prilikom realizacije službenih putovanja. U tom smislu ističemo sljedeće nedostatke i slabosti uočene tijekom 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); izvješća sa službenog puta su dosta uopćena; na temelju poziva i izvješća sa službenog puta nije moguće u svim slučajevima utvrditi je li na službenom putu bila osigurana ishrana i dr.

PREPORUKA 13

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

5.1.3 Izdaci za uporabu vozila

Izdaci za uporabu 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 uvjetima nabave i načinu korištenja službenih vozila u institucijama Bosne i Hercegovine, Ministarstvu je dano 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 specijalizirana službena vozila.

Ministarstvo je u prosincu 2015. godine pripremlilo Prijedlog navedenog pravilnika o specijaliziranim vozilima, koji je nakon pribavljenih mišljenja nadležnih institucija upućen, 19.08.2016. godine, Vijeću ministara BiH na razmatranje i davanje suglasnosti. 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. Sukladno navedenom, Ministarstvo je i u 2019. godini poslovalo bez pravilnika o specijaliziranim službenim vozilima Ministarstva i DKP-ova BiH.

Nepostojanjem pravilnika o specijaliziranim vozilima u Ministarstvu nije na adekvatan način regulirana uporaba specijaliziranih vozila, što povećava rizik nenamjenske potrošnje u pogledu uporabe vozila.

PREPORUKA 14

Ministarstvo je obvezno poduzeti sve mjere iz svoje nadležnosti kako bi Vijeće ministara BiH razmatralo predloženi tekst pravilnika.

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

Revizijom je konstatirano da određeni broj DKP-ova BiH ne dostavlja izvješća o uporabi 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 svezi s tim, konstatirali smo da je centralna evidencija o uporabi službenih vozila, koju vodi Odsjek za opće poslove, arhiv i dokumentaciju, nedostavno 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. Konstatirano 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 uporabu službenih vozila imaju za posljedicu povećan rizik od nenamjenske uporabe službenih vozila.

PREPORUKA 15

Potrebno je da rukovodstvo Ministarstva poduzme potrebne mjere u cilju uspostavljanja pouzdanih evidencija o korištenju službenih vozila, koje se vode u nadležnom Odsjeku, kako bi se na prihvatljivu razinu smanjio rizik od nenamjenske uporabe 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) konstatirano je da se za određeni dio mjeseca evidentira prisustvo na poslu (sjedište Ministarstva), a u putnom nalogu za uporabu službenog vozila se navodi npr. relacija Mostar-Široki Brijeg-Mostar, koja ne odgovara mjestu rada. Ministarstvo, inače, nema organizacijskih 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 spomenute neusklađenosti na pravilan način ne primjenjuje ni Odluka o načinu i postupku ostvarivanja prava uposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine na troškove smještaja, naknade za odvojeni život i naknade za privremeno raspoređivanje.

PREPORUKA 16

Neophodno je poduzeti sve potrebne mjere u cilju usklađenosti evidencija o prisustvu na poslu i evidencija o uporabi službenih vozila te s tim u svezi potrebno je reducirati 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 realizirani 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 proračun za 2019. godinu moguće je zaključiti da se angažman osoba po osnovu ugovora o djelu vrši na sistematizirana radna mjesta. Također, iz tabelarnog pregleda ugovora koji se dostavlja Ministarstvu financija i trezora BiH, Ministarstvo navodi da su osobe angažirane na sistematiziranim radnim mjestima. Tijekom 2019. godine je nastavljen angažman određenih osoba iz 2018. godine (14 osoba).

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

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

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

PREPORUKA 17

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

Primarna zdravstvena zaštita

Usluge primarne zdravstvene zaštite su realizirane 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 revizijske aktivnosti se nismo uvjerali da su poduzimane daljnje aktivnosti na unapređenju zdravstvene zaštite uposlenih u DKP-ima, tako da stanje u odnosu na 2018. godinu nije promijenjeno.

Naime, iako su konstatirane 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 definiranih pravila i postupaka u slučaju nastanka zdravstvenih problema i intervencija kod uposlenih 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 poduzme aktivnosti na jasnom definiranju prava i obveza uposlenih 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 opsegu ostvarivanja svojih prava.

5.1.5 Kapitalni izdaci

U okviru odobrenog proračuna za kapitalne izdatke je planirano 2.700.000 KM, za nabavu opreme 993.000 KM, za nabavu stalnih sredstava u obliku prava 15.000 KM te za rekonstrukciju i investicijsko održavanje 1.692.000 KM. S obzirom na to da je Zakon o proračunu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2019. godinu usvojen u prosincu 2019. godine, Ministarstvo nije bilo u mogućnosti provesti procedure javnih nabava, osim nekoliko postupaka putem izravnog 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 investicijsko održavanje realizirani 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 proračunu za 2019. godinu odobren je iznos od 942.362 KM. S obzirom na to da je Zakon o proračunu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2019. godinu usvojen u prosincu 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 tijekom 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, realizirano 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 Bruxellesu (raspoloživo 985.818 KM, nije bilo realizacije);
- opremanje objekata u Zagrebu, Londonu, Oslu, Madridu i Budimpešti (raspoloživo 153.373 KM, realizirano 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 sustava grijanja u zgradi u Bruxellesu (raspoloživo 5.274 KM, realizirano 4.596 KM).

Nerealizirana sredstva u 2019. godini je Ministarstvo prenijelo u proračunsku 2020. godinu.

¹⁶ Usvajanjem proračuna realizirane su nabave namještaja (10.441 KM), kompjutorske opreme (9.160 KM), elektronske opreme (16.788 KM), mašine (2.030 KM) i inventara (1.459 KM)

Pored navedenih projekata, konstatirali smo da su tijekom 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 financira iz ostvarenih primitaka od zajedničke prodaje dvije nekretnine iz sukcesije imovine bivše SFRJ. U svezi s navedenim, sukladno Odluci Vijeća ministara BiH o odobravanju zajedničke prodaje zgrade veleposlanstva 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 veleposlanstva bivše SFRJ u Bonu (Savezna Republika Njemačka), također realiziranoj sukladno odluci 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 ovisi o vanjskim objektivnim faktorima, npr. preseljenje država partnera NATO u zgradu "Z" u Bruxellesu.

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

Nizak postotak realiziranih 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 obvezno poduzeti sve potrebne aktivnosti u cilju efikasnije realizacije raspoloživih sredstava za višegodišnje kapitalne projekte.

Izgradnja multifunkcionalnog atrija u unutarnjem dvorištu Ministarstva¹⁹

U razdoblju od travnja 2013. godine do lipnja 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 suglasnosti, izradu izvedbenog projekta uređenja atrija, uplatu rente, uređenje gradskog građevinskog zemljišta i oslobađanje od izgradnje skloništa, kao i korekciju izvedbenog projekta). Nerealizirana 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 realizirano 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 Povjerenstva za očuvanje nacionalnih spomenika BiH, kao i postojanje malog broja firmi u BiH sa certifikatom neophodnim za angažiranje na objektima pod zaštitom.

Uzimajući u obzir dane argumente za kašnjenje u realizaciji navedenog projekta, ipak smatramo da postoje pretpostavke za brže djelovanje u pogledu realizacije danog projekta za koji su osigurana novčana sredstva.

¹⁷ Službeni glasnik BiH broj 24/17 / Odluka o pokretanju postupka zajedničke prodaje objekata diplomatske i konzularne imovine bivše SFRJ za koju ne postoji zainteresiranost nijedne države nasljednice bivše SFRJ. Knjigovodstveno evidentiranje realizirano na temelju 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 razdoblje VKU 2013.-2015.

PREPORUKA 20

Ministarstvo treba poduzeti sve potrebne aktivnosti na realizaciji projekta izgradnje atrijske, s obzirom na to da su već duže razdoblje osigurana sredstva za navedenu namjenu.

5.2 Pregled prihoda i primitaka

Sukladno Zakonu o administrativnim pristojbama²⁰, Pravilnikom o cijeni putnih isprava i važećim instrukcijama Ministarstva financija i trezora BiH, Ministarstvo vrši naplatu i evidentiranje administrativnih pristojbi i naknada izvršenih putem DKP mreže BiH te naplatu i evidentiranje administrativne pristojbe u sjedištu Ministarstva za pojedine usluge iz svog djelokruga djelatnosti.

U pregledu prihoda, primitaka i financiranja 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), realizirane kapitalne primitke (5.425.756 KM)²¹ i prihode od donacija iz inozemstva (66.889 KM).

Prihodi od konzularnih usluga

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

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

Naime, u rujnu 2019. godine Ministarstvo je uputilo Instrukciju svim DKP-ima BiH²² prema kojoj je potrebno ubuduće da se svi naplaćeni konzularni prihodi transferiraju 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 pristojbi upućeni na to da trebaju vršiti transfer svaka tri mjeseca, a obvezno koncem prosinca 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 sugerira dosljednu primjenu Naputka za naplatu i transfer prihoda od konzularnog poslovanja, prema kojem se plaćanje bankarskih i drugih usluga vrši sa redovitog 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 reguliran 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 Naputkom za naplatu i transfer prihoda od konzularnog poslovanja.

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 Tokyju na temelju Odluke Vijeća ministara BiH (4.312.88 i 1 KM) i primitak na temelju 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

PREPORUKA 21

Ministarstvo treba uspostaviti sustav kontrola koji će osigurati dosljedno poštivanje važećih naputaka 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, konstatirali smo da Ministarstvo formalno vodi mjesečnu evidenciju naplaćenih prihoda i transfera prihoda po valutama određenih zemalja, na temelju dostavljenih pojedinačnih tablica 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 usporedivost 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 financija i trezora BiH na temelju podataka o prispjelim doznakama prihoda prema izvodima Centralne banke BiH.

U prosincu 2019. godine upućen je naputak Ministarstva prema svim DKP-ima BiH s obvezom usuglašavanja 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 netransferiranih, 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 financija 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 obvezno redovito, u suradnji sa Ministarstvom financija i trezora BiH, vršiti 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 pristojbi u Ministarstvu civilnih poslova BiH po osnovu prestanka državljanstva odricanjem za koja su zahtjevi podneseni u DKP mreži. Točnije, Ministarstvo civilnih poslova BiH izdaje rješenja o prestanku državljanstva, a naplatu pristojbi po danom osnovu vrši Ministarstvo.

S tim u svezi, u vrijeme obavljanja završne financijske revizije za 2019. godinu u Ministarstvu informirani smo da je u veljači 2020. godine održan sastanak predstavnika Ministarstva sa predstavnicima Ministarstva civilnih poslova BiH u cilju uspostavljanja suradnje u dijelu koji se odnosi na evidentiranje naplate administrativne pristojbe 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 pristojbi za tekuća razdoblja, te je o istom dostavljena informacija za 2019. godinu.²⁵

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

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

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

PREPORUKA 23

Ministarstvo treba nastaviti suradnju sa Ministarstvom civilnih poslova BiH na uspostavljanu sustava koji će pružiti pouzdane informacije o naplati administrativnih pristojbi na temelju zahtjeva za prestanak državljanstva BiH odricanjem u cilju transparentnog i efikasnog rada.

5.3 Bilanca stanja

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

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

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

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 usporedno razdoblje 2018. godine, sadašnja vrijednost stalnih sredstava povećana je za 3 %.

Obrazloženja uz Bilancu 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 pozornošću obrazložiti promjene na poziciji stalnih sredstava kao i izvorima sredstava jer se radi o imovini Ministarstva iskazanoj u značajnom iznosu. Konstatirali smo da su izvori stalnih sredstava iskazani u iznosu od 57.968.882 KM. Prema prezentiranim 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 Bilanci 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 Bilance stanja, posebno u dijelu stalnih sredstava, u smislu detaljnog obrazloženja suštinskih promjena koje su se tijekom godine dogodile i utjecale na povećanje ili smanjenje sadašnje vrijednosti stalnih sredstava.

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

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.

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 uposlenih 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 poduzimalo konkretnije mjere na naplati potraživanja koja se vezuju za uposlene u Ministarstvu.

PREPORUKA 26

Ponovno preporučamo Ministarstvu da analizira pojedinačno potraživanja od uposlenih i potom sačini plan postupanja u cilju njihove naplate.

PREPORUKA 27

Ponovno preporučamo Ministarstvu da sačini procedure za evidentiranje potraživanja od uposlenih, kako bi svi uposleni bili upoznati sa postupkom evidentiranja potraživanja i načinom na koji će potraživanja biti naplaćivana.

5.3.3 Obveze

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 financiranje DKP-ova koje se obavlja preko računa Ministarstva otvorenog u Münchenu. Budući da se proračunska sredstva odobravaju u fiksnom iznosu u KM, a financiranje DKP-ova vrši u valutama zemlje prijema javlja se potreba obračuna tečajnih razlika. Ministarstvo je pokušavalo pitanje salda na navedenom kontu riješiti sa Ministarstvom financija i trezora BiH, međutim, navedeno pitanje još uvijek nije riješeno.

- *Razgraničene rashode* u iznosu od 79.132 KM čine razgraničenja za kapitalne nabave DKP-ova na temelju 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 rezervirana za objekte dobivene sukcesijom i sredstva koja su bila planirana za plaćanje odvjetnika u Milanu, za uknjižbu objekta u Madridu, te nerealizirani ugovor popravke krova Veleposlanstva BiH u Oslu. Tijekom 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 obveze evidentirane na kontima razgraničenih rashoda kratkoročne obveze i da bi iste trebale biti zatvorene u roku od godinu dana.

PREPORUKA 28

Ministarstvo je obvezno pridržavati se važećih propisa koji reguliraju knjigovodstveno evidentiranja poslovnih promjena u Glavnu knjigu.

5.3.4 Popis sredstava i obveza

Na temelju Odluke Ministarstva o popisu sredstava i obveza prema izvorima i usklađivanju knjigovodstvenog sa stvarnim stanjem na 31.12.2019. godine imenovano je Središnje popisno povjerenstvo²⁷ i četiri pojedinačna povjerenstva 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 konstatirali smo da je Ministarstvo izvršilo popis stalnih sredstava, novčanih sredstava, potraživanja i obveza, te sitnog inventara i materijala sa stanjem na 31.12.2019. godine. Središnje popisno povjerenstvo je početkom veljače 2020. godine sačinilo Izvješće o izvršenom popisu sredstava i obveza, koje je usvojilo rukovodstvo Ministarstva 24.02.2020. godine²⁹.

Prema prezentiranim informacijama Središnjeg popisnog povjerenstva, i u 2019. godini određeni broj pojedinačnih izvješća povjerenstava za popis u DKP mreži BiH je dostavljen sa zakašnjenjem ili su bili nepotpuni. Navedeno je utjecalo na kašnjenje u izradi izvješća pojedinačnih povjerenstava u sjedištu Ministarstva kao i izvješća Središnjeg popisnog povjerenstva u odnosu na zadane rokove. Središnje popisno povjerenstvo je u svom izvješću navelo da mu nije bilo dostupno Izvješće o realiziranim preporukama i zaključcima iz Izvješća Središnjeg popisnog povjerenstva za popis sredstava i obveza prema izvorima sredstava u Ministarstvu za 2018. godinu. Radi efikasnosti i kontinuiteta rada Središnjeg popisnog povjerenstva, između ostalog je potrebno koristiti informacije iz Izvješća o realiziranim preporukama i zaključcima iz prethodne godine.

Popis stalnih sredstava

Postupcima revizije konstatirali smo da je Ministarstvo izvršilo popis stalnih sredstava, novčanih sredstava, potraživanja i obveza, te sitnog inventara i materijala sa stanjem na 31.12.2019. godine. Središnje popisno povjerenstvo je početkom veljače 2020. godine sačinilo Izvješće o

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 Imenovana se sljedeća povjerenstva: Povjerenstvo za popis zemljišta, građevina, namještaja, automobila, djela likovnih umjetnosti, te svih ostalih sredstava i zaliha materijala u ekonomatu u sjedištu Ministarstva, Povjerenstvo za popis informatičke, elektronske i ostale opreme u sjedištu Ministarstva, Povjerenstvo za popis novčanih sredstava, potraživanja i obveza Ministarstva i Povjerenstvo za usklađivanje stvarnog sa knjigovodstvenim stanjem u DKP Mreži BiH.

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

izvršenom popisu sredstava i obveza, koje je usvojilo rukovodstvo Ministarstva 24.02.2020. godine³⁰.

Analizom pojedinačnih izvješća za popis, Središnje popisno povjerenstvo je utvrdilo konkretne zaključke i preporuke koje je potrebno provesti od strane nadležnih službi u Sektoru općih poslova tijekom 2020. godine. Zaključeno je da nedostaju procedure prijema, označavanja, stavljanja u uporabu i evidentiranja novonabavljenih stalnih sredstava i raspolaganja stalnim sredstvima, te je potrebno što prije pripremiti ovu proceduru koja će obvezati sve uposlene u svezi 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 temelju usvojenih Odluka o otpisu (rashodovanju). Da se navedeno pitanje konačno uredi i riješi, predloženo je da se zaduže konkretna povjerenstva za popis koja će sačiniti Zapisnik o fizičkom uništenju osnovnih sredstava sukladno Odluci o rashodovanju te isti dostaviti Odsjeku za financije radi knjigovodstvenog evidentiranja. Konstatirano 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. Povjerenstvo za popis stalnih sredstava u sjedištu Ministarstva je predložilo listu za otpis namještaja koji je polomljen i dotrajavao, te se kao takav više ne može koristiti. Konstatirano je da je dio namještaja u sjedištu izbačen iz zgrade, a da prethodno nije otpisan. Sukladno tome, Povjerenstvo za popis stalnih sredstava je predložilo listu za otpis manjka stalnih sredstava-namještaja koji je prethodno izbačen iz uporabe.

Sačinjena je lista za otpis informatičke opreme u sjedištu Ministarstva koja je u potpunosti zastarjela i kao takva izgubila svoju uporabnu vrijednost, a čija je ukupna sadašnja vrijednost 1.298 KM. Predložena je i lista za otpis manjka informatičke opreme koja je potpuno amortizirana.

Što se tiče obavljenog popisa stalnih sredstava u DKP mreži BiH, Središnje popisno povjerenstvo je detaljno analiziralo dostavljena pojedinačna izvješća i konstatiralo određene slabosti i donijelo konkretne zaključke u cilju postizanja svrhe popisa u DKP mreži BiH.

Kako su postojale određene nelogičnosti i nejasnoće po pitanju popisa stalnih sredstava u Veleposlanstvu i Misiji u Bruxellesu 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 svezi, Središnje popisno povjerenstvo je predložilo provođenje procjene od strane stručnih osoba i knjigovodstveno evidentiranje umjetničkih djela.

Popisom je konstatirano da dio novonabavljenih sredstava u DKP-ima nije knjigovodstveno evidentiran te je sukladno tome preporučano njihovo evidentiranje. Središnje popisno povjerenstvo je konstatiralo manjak dvije umjetničke slike iz ranijih godina u Veleposlanstvu BiH u Vatikanu za koje se vodi sudbeni spor.

Iz svega navedenog možemo zaključiti da je organiziranje i provedba aktivnosti popisa u Ministarstvu vrlo zahtjevan proces zbog složenosti organizacijske strukture. Ministarstvo je napravilo određene pozitivne pomake i poboljšanja u organiziranju i koordinaciji aktivnosti za provedbu popisa. Izvješća pojedinačnih povjerenstava i Središnjeg popisnog povjerenstva su vrlo sadržajna, sa preciznim zaključcima i preporukama kao i rokovima za provedbu istih. Međutim, i pored toga, a na temelju 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 temelj za potvrdu točnosti bilančnih pozicija stalnih sredstava. Naime, nije nam prezentirano izvješće iz modula stalnih sredstava odnosno obračun inventure na 31.12.2019. godine na temelju kojeg se može potvrditi da je izvršeno učitavanje rezultata naturalnog popisa stalnih sredstava u modul stalnih

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

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 konstatali da stalna sredstva sa listi za otpis i rashodovanje nisu stavljena na sredstva van uporabe.

PREPORUKA 29

U cilju otklanjanja nedostataka i slabosti vezano za označavanje, evidentiranje i čuvanje stalnih sredstava, preporučamo Ministarstvu da u cijelosti realizira preporuke Središnjeg popisnog povjerenstva koje je rukovodstvo Ministarstva prihvatilo Odlukom o usvajanju Izvješća o izvršenom popisu imovine i obveza i usklađivanju knjigovodstvenog sa stvarnim stanjem na 31.12.2019. godine.

Popis potraživanja

Odlukom Ministarstva od 25.12.2018. godine imenovano je Povjerenstvo za popis novčanih sredstava, potraživanja i obveza. Povjerenstvo za popis novčanih sredstava, potraživanja i obveza prema izvorima sredstava Ministarstva je svoje Izvješće sačinilo i predalo Središnjem popisnom povjerenstvu 24.02.2020. godine.

Prema sadržaju izvješća navedenog povjerenstva u 2019. godini i preporuka koje je povjerenstvo dalo 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 razdoblja, nije vršen uvid u originalnu dokumentaciju u cilju utvrđivanja osnovnosti izvršenih knjiženja na pozicijama (kontima) potraživanja. S tim u svezi navodimo pojedinačne nepravilnosti i nedostatke koje je konstatalo nadležno povjerenstvo, a odnose se na sljedeće:

- prilikom popisa potraživanja u jednom broju DKP-ova BiH nije naznačeno na šta se iskazana potraživanja odnose (potraživanja iz ranijeg razdoblja 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 razdoblja evidentirana na kontu Ostala potraživanja odnose se na potraživanja od uposlenih 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 sukladno prirodi predmetne knjigovodstvene pozicije (npr. konto 131391-Generalni konzulat BiH Frankfurt, Misija BiH pri NATO, Veleposlanstvo BiH Bruxelles te konto 131341-Veleposlanstvo u Beču, Veleposlanstvo u Otawi);
- deset DKP-ova BiH nije dostavilo popise potraživanja i to: Jakarta, Islamabad, Kuvajt, Moskva, Otawa, Peking, Rijad, Teheran, Tel Aviv i Tripoli);
- na određenim kontima postoje početna salda potraživanja iz ranijeg razdoblja (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 temelju navedenog možemo konstatirati da ponovno nije u potpunosti postignuta osnovna svrha popisa, a to je utvrđivanje stvarnog stanja potraživanja s knjigovodstvenim stanjem, čime se dovodi u pitanje točnost predmetnih pozicija iskazanih u financijskim izvješćima. 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 bilančnim 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 daljnje neodgovorno i nedomaćinsko postupanje pojedinaca sredstvima koja su im dana na raspolaganje i upravljanje.

PREPORUKA 30

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

Popis obveza

Prema podacima iz Glavne knjige Ministarstva, ukupne obveze 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 izvješću Povjerenstva za popis novčanih sredstava, potraživanja i obveza, ukupne obveze 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 Izvješća i Glavne knjige je u tome što su vršena knjiženja nakon izvješća popisnog povjerenstva, bez ponovnog spravljanja konačnog stanja obveza od strane popisnog povjerenstva. Popis obveza je u načelu izvršen samo prepisivanjem stanja po kontima iz Glavne knjige na dan popisa bez uspoređivanja istog sa stvarnim stanjem te ispitivanjem opravdanosti iskazanih salda na pojedinim kontima.

Obveze prema dobavljačima u sjedištu Ministarstva iznose 314.482 KM i iste su popisane na temelju analitičkih kartica dobavljača, a ne na temelju usklađivanja podataka iz pomoćnih evidencija (KUF) sa podacima iz Glavne knjige. U računovodstvu je koncem godine zaprimljen određeni broj izvoda otvorenih stavki koje su, sukladno 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 usuglašena dok određeni dobavljači nisu ni dostavili IOS-e.

Sačinjena su posebna izvješća povjerenstva za sjedište i DKP mrežu u čijem prilogu su tabelarni pregledi obveza. Uvidom u sadržaje navedenih izvješća uočili smo više problema koji su otežavali efikasnu provedbu popisa. Konstatacije i zaključci popisnih povjerenstava su isti ili slični kao i prethodnih godina, a odnose se na sljedeće:

- određeni broj DKP-ova BiH nije dostavio popis obveza (Jakarta, Islamabad, Kuvajt, Moskva, Ottawa, Peking, Rijad, Teheran, Tel Aviv i Tripoli);
- određeni DKP-ovi su dostavljali podatke koji nisu bili potpuni (npr. nisu obuhvaćene obveze za depozite i akontacije plaća);
- knjigovodstveno su evidentirane određene obveze bez informacije na šta se iste odnose;
- evidentirane obveze u Glavnoj knjizi nisu usklađene sa izvješćem o izvršenom popisu (konta 3411 i 3412);
- na nekim kontima obveza evidentirana su dugovna salda, što nije sukladno prirodi predmetne pozicije;
- greške u knjiženju i pitanje dokumentacijske osnove za određena knjiženja obveza³¹ (npr. greške u knjiženju u Veleposlanstvu BiH u Bernu, Generalnom konzulatu u Frankfurtu i dr.).

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

Provedba popisa obveza sa prethodno navedenim nedostacima i slabostima ne omogućava ostvarenje svrhe popisa. Naime, cilj provedbe popisa je utvrđivanje stvarnog stanja imovine i obveza i s tim u svezi usklađivanja knjigovodstvenog stanja tj. bilančnih pozicija sa stvarnim stanjem.

Generalni problem u pogledu popisa obveza i njihovog istinitog i fer iskazivanja su akumulirana početna stanja, greške u knjiženju, stalna fluktuacija kadrova u Odsjeku za financije 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, uposleni koji rade na tim poslovima nisu vršili uvid u prethodna razdoblja, odnosno ne vrši se analiza dokumentacije iz prethodnog razdoblja 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 obveza Središnje popisno povjerenstvo je predložilo formiranje povjerenstva za knjigovodstvenu analizu obveza u sjedištu Ministarstva i DKP-ovima koja bi imala za zadatak napraviti analizu salda na kontima obveza.

PREPORUKA 31

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

5.4 Pregled dinamike upošljavanja

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

Prema zahtjevu za dodjelu sredstava iz proračuna za 2019. godinu kao baza za izračunavanje potrebnih sredstava za plaće i naknade bilo je 520 uposlenih, od čega 245 u sjedištu Ministarstva i 275 uposlenih u DKP-ima BiH, koliko je i odobreno Zakonom o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine. U zahtjevu za proračun navedeno je da projekcija proračuna predviđa isti broj uposlenih kao i prošle godine, te da neće biti novog upošljavanja izuzev popune upražnjenih radnih mjesta uslijed umirovljenja (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 umirovljenja imalo je sedam osoba, četiri osobe su imale sporazumni prestanak radnog odnosa (od čega jedna po osnovu članka 32b ZDS - Izravno preuzimanje državnih službenika), dva veleposlanika at large.

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

Ministarstvo u Obrazloženju Godišnjeg izvješća o izvršenju proračuna nije obuhvatilo dinamiku upošljavanja, iako upošljavanje 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 upošljavanja finansijskih izvješća na 31.12.2019. Ministarstvo je iskazalo broj od 497 uposlenih (i to 224 uposlena u sjedištu i 273 u DKP-ima). U odnosu na prethodnu godinu ukupan broj uposlenih je veći za sedam.

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

Projekcija broja uposlenih za 2019. godinu nije ista u zahtjevu za proračun (BPMIS tablica Dinamika upošljavanja) i obrascu 4/1. Također, uočena su značajna odstupanja broja uposlenih za određena radna mjesta koja su predviđena projekcijom proračuna (obrazac 4/1), u odnosu na stvarni broj uposlenih na 31.12.2019. godine.

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

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

Podaci o kretanjima uposlenih se iskazuju na temelju donesenih rješenja kojim je reguliran 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 usuglašeni.

PREPORUKA 32

Smatramo da je zbog velike fluktuacije uposlenih potrebno osigurati ažurno evidentiranje promjena radnopravnog statusa uposlenih tako da se stvore uvjeti da Ministarstvo može u svakom trenutku imati točan broj uposlenih sa statusom svake uposlene osobe.

Upošljavanje na neodređeno vrijeme

Prema prezentiranim podacima tijekom 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 izravnog preuzimanja. Također, putem eksternog premještaja primljena je jedna osoba. Sedam državnih službenika je primljeno bez suglasnosti Vijeća ministara BiH, a nakon okončane natječajne procedure po javnom oglasu iz srpnja 2018. godine.

Na temelju provedene natječajne procedure primljena su tri uposlenika, ali bez prethodno pribavljene suglasnosti Vijeća ministara BiH.

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

Za provedbu 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 obvezujuće prirode, naglašavajući da odluku o internom premještaju donosi rukovoditelj institucije i da pri tome isti treba voditi 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 prethodno razdoblje.

Samo premještanje državnih službenika u kratkom razdoblju nakon postavljenja, bez analize ispunjenosti zakonskih uvjeta, te posljedica takvog premještanja je, između ostalog, postupanje

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

suprotno preporukama koje su u prethodnim revizijama u Ministarstvu davane u svezi 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 obvezu voditi računa o pravnim i finansijskim posljedicama takvih radnji kao i o utjecaju istih na transparentnost u upošljavanju.

Upošljavanje na određeno vrijeme

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

U tijeku 2019. godine na određeno radno vrijeme angažirane su osobe do tri mjeseca, nakon čega se određeni broj osoba angažira na drugo radno mjesto ili se angažira po osnovu ugovora o djelu, ali nastavlja sa angažmanom u Ministarstvu. Prema prezentiranim podacima, osobe su bile angažirane na radna mjesta koja su upražnjena zbog porodijskog odsustva uposlenih (do tri mjeseca) ili na temelju primjene članka 16. stavak 5) Zakona o radu u institucijama BiH. Angažman na temelju pomenutog članka 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 angažirane po osnovu ugovora o radu na određeno vrijeme također bile angažirane po ugovoru o djelu u sjedištu Ministarstva, ali ne u istim razdobljima. Po prekidu ugovora o radu na određeno vrijeme osobe su bile angažirane 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 sukladno Zakonu o radu u institucijama BiH rukovodeći se načelima 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 tijeku godine na ispomoći je bilo 15 osoba. Također, uočeno je da su određene osobe koje su se vratile iz DKP-ova upućivane ponovno u DKP-ove kao ispomoć.

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

Tijekom revizije nismo se uvjerali na temelju 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 uposlenih u ispomoć značajni.

PREPORUKA 35

Ministarstvo je dužno da jasno propiše u kojim situacijama, uvjetima i okolnostima se uposleni 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 svezi sa umirovljenjem uposlenog i istom je naloženo vraćanje uposlenog na posao i novčane nadoknade. Također, po predmetu koji se odnosi na umirovljenje uposlenih u Ministarstvu, Sud BiH je donio presudu u lipnju 2019. godine kojom se poništava rješenje Odbora državne službe za žalbe i Agencije za državnu službu BiH.

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

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

6. JAVNE NABAVE

Ministarstvo je donijelo Plan javnih nabava za 2019. godinu kako je propisano Zakonom o javnim nabavama³³. Za svaki postupak javne nabave, odlukom ministra, formirano je povjerenstvo koje provodi postupke javnih nabava.

Prema prezentiranim podacima, Ministarstvo je u 2019. godini provelo 26 postupaka javnih nabava iz tekućih izdataka (otvoreni, konkurentski, pregovarački i postupci sukladno Aneksu II., dio B) te osam putem izravnog 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 nabava te testiranjem procedura značajnijih okončanih postupaka javnih nabava koji se odnose na nabavu aviokarata, nabavu goriva, te nabavu kompjutorske opreme i uredskih mašina, utvrđeni su nedostaci koje navodimo u nastavku.

6.1 Nabava aviokarata

Predmetni postupak je pokrenut Odlukom od 06.11.2017. godine procijenjene vrijednosti 500.000 KM na godišnjoj razini. Nakon evaluacije ponuda od strane Povjerenstva za javne nabave, konstatirano 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. Povjerenstvo za javne nabave je poslije detaljne analize prihvatilo 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 proslijeđena ostalim ponuđačima tek 13.12.2018. godine. Drugorangirani ponuđač ponovno 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

³³ Službeni glasnik BiH, broj 39/14

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. Povjerenstvo za javne nabave je na zasjedanju od 05.07.2019. godine zatražilo ponovno detaljno obrazloženje neprirodno niske cijene, a sukladno članku 66. Zakona o javnim nabavama.

Prvorangirani ponuđač je 10.07.2019. godine dostavio detaljno obrazloženje. Analizom objašnjenja neprirodno niske cijene, Povjerenstvo je utvrdilo da je prvorangirani ponuđač dostavio detaljne informacije o razlozima ponuđene cijene. Sukladno 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 temelju prethodno pribavljenog mišljenja Pravobraniteljstva BiH.

Uzimajući u obzir aktivnosti Ministarstva u predmetnoj nabavi, možemo zaključiti da isto nije postupalo sukladno članku 70. stavak 2. Zakona o javnim nabavama kojim je jasno definirano 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 nabavi odluka o izboru je ponuđačima dostavljana nekoliko mjeseci nakon njenog donošenja.

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

PREPORUKA 36

Ministarstvo je dužno poštivati zakonske rokove u postupcima javnih nabava.

6.2. Nabava goriva

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

Ponude su dostavila četiri ponuđača od kojih jedan nije bio kvalificiran. 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 razdoblje od 24 mjeseca pri čemu je u obrascu za cijenu iskazan rabat u prosjeku od oko 8 %.

Tenderskom dokumentacijom i okvirnim sporazumom je regulirano 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 dokumentirati samo OPC obrascem. Pri tome, inicijativu za promjenom cijene podnosi dobavljač nadležnom ministarstvu.

PREPORUKA 37

Ministarstvo treba prilikom budućih nabava 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 tijeku realizacije ugovora (okvirnog sporazuma).

Izravni sporazumi

Na temelju odluke o nabavi krajem prosinca 2019. godine, pokrenut je izravni postupak nabave desktop i laptop računala procijenjene vrijednosti 5.660 KM bez PDV-a i nabava 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 nabavu desktop i laptop računala iznosi 5.660 KM, a za nabavu tri kopir aparata 5.956 KM bez PDV-a.

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

Na temelju dobivenih informacija nismo se uvjerali u opravdanost navođenja ovakvih stavki u specifikaciji opreme (računala i kopira) koji se nabavljaju i koji će služiti za svakodnevne (redovite) aktivnosti u Ministarstvu.

Pri tome ističemo da je nabavu računala i printera bilo moguće objediniti u jednu nabavu kada bi i nabava bila u višem vrijednosnom razredu. Na postupanje Ministarstva je utjecala kratkoća roka za provedbu nabave nakon kasnog usvajanja proračuna za 2019. godinu.

PREPORUKA 38

Sukladno zaključcima do kojih smo došli kroz postupke revizije danih nabava, ističemo da je Ministarstvo obvezno postupke planirati i provoditi sukladno Zakonu o javnim nabavama uz osiguranje temeljnih načela 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 temelju 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 nabavu avionskih karata, dobavljač se obvezuje da izvrši izdavanje iste. Nova nabava pokrenuta je još 6.11.2017. godine, međutim, ista je okončana tek 12.09.2019. godine. Na temelju uvida u analitičku karticu dobavljača od zaključenja okvirnog sporazuma do izbora novog dobavljača ukupan promet za nabavu 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 fakturirao 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 nabave aviokarata korištene ugovorene usluge i to usluga korištenja internog sustava za samostalno rezerviranje i usluge pretrage u internom sustavu za samostalno rezerviranje, što je bilo ugovoreno.

PREPORUKA 39

Ministarstvo treba više pozornosti posvetiti pravovremenom pokretanju postupaka javnih nabava, 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: Veleposlanstvo u Bernu, Generalni konzulat u Frankfurtu, misiji pri EU u Bruxellesu, Veleposlanstvo u Hagu i Veleposlanstvo u Bukureštu.

O uočenim slabostima i nedostacima tijekom izvršenih revizija Ured je informirao Ministarstvo kroz dostavljena pisma adresirana na ministra i veleposlanika odnosno generalnog konzula. O poduzetim aktivnostima po upućenim pismima očitovala su se veleposlanstva u Bernu, Bukureštu i Misija BiH pri EU.

U tijeku obavljanja revizije između ostalog je konstatirano da je bilo realizacije i određenih izdataka za koje po našem mišljenju ne postoji pravna osnova ili su izdaci realizirani kao rezultat greške koja ima negativne financijske efekte za Ministarstvo. Sukladno tome, smatramo da je Ministarstvo obvezno, u svim slučajevima takve prirode, bilo da se radi o uposlenima u DKP-ima ili sjedištu, detaljno analizirati iste i sukladno rezultatima analize poduzeti konkretne mjere koje bi se prije svega odnosile na sprečavanje nastanka materijalne štete za Ministarstvo kao proračunskog korisnika.

7.2 IT revizija

Ministarstvo ima kompleksan i prostorno raspoređen informacijski sustav koji se sastoji od više fizički i logički odvojenih segmenata, sa različitim tipovima komunikacija i baza podataka. Odsjek za informatiku i telekomunikacije djelomično je popunjen stručnim kadrovima, prvenstveno u dijelu koji se odnosi na pozicije sa visokom školskom spremom. Uočen je daljnji odliv visoko obrazovanih kadrova iz spomenutog Odsjeka. Proračunom nisu predviđena sredstva za obuke IT osoblja. Prethodno, između ostalog, zahtijeva povremeno angažiranje eksternih pružatelja usluga za administraciju i održavanje postojećih segmenata sustava. Postojeći domen kontrolori su ranije migrirani na virtualiziranu platformu za koju se također vrši eksterno održavanje. Svi uređaji za pohranu podataka su zamijenjeni tijekom 2018. godine i za njih trenutno nema ugovora o održavanju. Ministarstvo nema zaključen stalni ugovor o održavanju spomenute platforme nego vrše izravne pozive kada se ukaže potreba za održavanjem.

Proračunska sredstva u 2019. godini za održavanje vitalnih dijelova informacijskog sustava su bila raspoloživa. Dokument okvirnog proračuna kreiran na trogodišnjoj osnovi obuhvaća veći dio zastarjele kompjutorske opreme. Kompjutorska oprema nije zadržavana zbog neusvojenog proračuna za 2019. godinu.

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

Web stranica Ministarstva

Ministarstvo je donijelo Odluku o načinu funkcioniranja homepage Ministarstva (Odluka), prema kojoj Odsjek za informiranje šalje podatke Odsjeku za informacijski sustav 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 veleposlanstava i konzulata. Web stranica sjedišta je na domeni .ba, dok se web stranice veleposlanstava i pripadajućih konzulata nalaze na domeni zemlje u kojoj

se fizički nalaze. U procesu revizije je uočeno da se određeni sadržaji (nabave, informacije o osoblju u veleposlanstvima i konzulatima i sl.) ne objavljuju pravovremeno. Za brzinu objave sadržaja na web stranici po Odluci su nadležne sve organizacijske jedinice koje imaju sadržaj na web stranici. Bilo koja od organizacijskih jedinica može biti razlog eventualnog kašnjenja, a najčešći problem je fluktuacija uposlenih u Odsjeku za informiranje.

Pored navedenog, u cilju unapređenja postojećih web stranica mogao bi se kreirati podmeni za nabave u DKP-ima BiH kao i podmeni javne nabave po godinama u sjedištu radi lakše pretrage dokumenata. Takve funkcionalnosti bi osoblje Ministarstva moglo samostalno doraditi. Konstatirano 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 implementiranju 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 uvjetima kada značajan broj DKP-ova BiH nema svoju web stranicu, uspostaviti mehanizam za efikasno ažuriranje podataka i unapređenje sustava objave podataka na web stranici, gdje bi se između ostalog kreirali i novi linkovi kao što su informacije o javnim nabavama u sjedištu i DKP-ima.

8. KOMENTARI

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

Ministarstvo je, u svezi 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 Povjerenstva za financije i proračun Doma naroda Parlamenta BiH, da ne postoji odredba Zakona o državnoj službi u institucijama koja zabranjuje interni premještaj u tijeku probnog rada. Ured za reviziju institucija BiH je suglasan sa navedenom konstatacijom, ali je i stava da uz primjenu svih odredbi Zakona o državnoj službi u institucijama BiH i podzakonskim aktima donesenim na temelju navedenog zakona interne premještaje za osobe koje su na probnom radu nije moguće izvršiti u potpunosti na zakonit način.

Sukladno navedenom, ovo Izvješće predstavlja konačno izvješće bez korekcija u odnosu na Nacrt izvješća o reviziji za 2019. godinu.

Rukovoditelj Odjela za financijsku reviziju

Nedžad Hajtić, viši revizor, v.r.

Rukovoditelj Odjela za razvoj, metodologiju i kontrolu kvalitete financijske revizije

Dragoljub Kovinčić, viši revizor, v.r.

Članovi tima za financijsku reviziju

Nada Laco, viši revizor, v.r.

Nevena Bugarin, revizor, v.r.

Azra Husić, revizor, v.r.

Slaviša Vuković, IT revizor, v.r.

Privici

Tablica I. – Pregled rashoda proračuna za 2019. godinu

Tablica II. – Bilanca stanja na 31.12.2019. godine

Izjava o odgovornostima rukovodstva

Pregled rashoda proračuna za 2019. godinu

Ministarstvo vanjskih poslova BiH

Tablica I.

Opis	Odobreni proračun	Usklađivanja proračuna	Ukupni proračun (2+3)	Izvršenje proračuna	Postotak 5/4*100
1	2	3	4	5	6
1. Tekući izdaci	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 uposlenih	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
Nabava 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
Nabava zemljišta			0		
Nabava građevina			0		
Nabava opreme	993,000		993,000	39,878	4
Nabava 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. Proračun - 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 proračun (4+5+6+7)	57,491,000	9,007,205	66,498,205	51,281,754	77

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

Ministrica:

dr. Bisera Turković

Bilanca stanja na 31.12.2019. godine

Ministarstvo vanjskih poslova BiH

Tablica II.

Opis	31.12.2019.	31.12.2018.	Postotak 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 obveze i razgraničenja	3,739,640	3,720,839	101
Kratkoročne tekuće obveze	1,113,389	1,090,200	102
Kratkoročni krediti i zajmovi		161	0
Obveze prema uposlenima	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 obveze i razgraničenja	0	0	
Dugoročni krediti i zajmovi			
Ostale dugoročne obveze			
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 revizijskih institucija (ISSAI 1580) predviđa da revizor treba da dobije odgovarajuću izjavu od rukovodstva institucije kao dokaz da rukovodstvo priznaje svoju odgovornost za objektivno prikazivanje finansijskih izvješća suglasno mjerodavnom okviru finansijskog izvješćivanja, te da je odobrilo finansijska izvješća.

Rukovodstvo **Ministarstva vanjskih poslova Bosne i Hercegovine** (u daljnjem tekstu: Ministarstvo) dužno je osigurati da finansijska izvješća za 2019. godinu budu izrađena sukladno Zakonu o financiranju institucija Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13), Pravilniku o finansijskom izvješćivanju institucija Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj 25/15 i 91/17) i Pravilniku o računovodstvu sa računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija Bosne i Hercegovine (protokol Ministarstva financija i trezora Bosne i Hercegovine, broj 01-08-02-1-1515-1/15, od 4. 2.2015. godine). Rukovodstvo je također obvezno postupati sukladno Zakonu o proračunu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2019. godinu (Službeni glasnik BiH, broj 84/19) i pratećim naputcima, objašnjenjima i smjernicama koje donosi Ministarstvo financija i trezora Bosne i Hercegovine, kao i ostalim zakonima u Bosni i Hercegovini, tako da finansijska izvješća daju fer i istinit prikaz finansijskog stanja Ministarstva.

Pri sastavljanju takvih finansijskih izvješća odgovornosti rukovodstva obuhvaćaju garancije:

- da je osmišljen i da se primjenjuje i održava sustav unutarnjih kontrola koji je relevantan za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvješća i usklađenost sa zakonima i drugim propisima;
- da finansijska izvješća ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze;
- da finansijska izvješća sadrže sve relevantne podatke i analize izvršenja proračuna, kao i podatke o sustavu unutarnjih kontrola i realizaciji preporuka revizije;
- da se u poslovanju primjenjuju važeći zakonski i drugi relevantni propisi.

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

Datum, _____

Ministrica:

dr. Bisera Turković