



БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА

**ИЗВЈЕШТАЈ О ОБАВЉЕНОЈ ФИНАНСИЈСКОЈ
РЕВИЗИЈИ**

*МИНИСТАРСТВА ИНОСТРАНИХ ПОСЛОВА
БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ
ЗА 2019. ГОДИНУ*



URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БИХ
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

www.revizija.gov.ba

ИЗВЈЕШТАЈ

О ОБАВЉЕНОЈ ФИНАНСИЈСКОЈ РЕВИЗИЈИ

**МИНИСТАРСТВА ИНОСТРАНИХ ПОСЛОВА
БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ
ЗА 2019. ГОДИНУ**

Број: 04-16-1-745/20

Сарајево, јул 2020. године

Садржај

I	МИШЉЕЊЕ НЕЗАВИСНОГ РЕВИЗОРА	5
	МИШЉЕЊЕ О ФИНАНСИЈСКИМ ИЗВЈЕШТАЈИМА	5
	МИШЉЕЊЕ О УСКЛАЂЕНОСТИ	7
II	ИЗВЈЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ	9
1.	КРИТЕРИЈУМИ	9
2.	РЕАЛИЗАЦИЈА РАНИЈИХ ПРЕПОРУКА	9
3.	СИСТЕМ ИНТЕРНИХ КОНТРОЛА	13
3.1.	Функционисање система интерних контрола	13
3.2.	Организација и руковођење	14
3.3.	Финансијско управљање и контрола	17
3.4.	Интерна ревизија	17
3.5.	Превенција корупције	18
3.6.	Закон о иностраним пословима	18
4.	БУЏЕТ	19
4.1.	Програм рада и извјештај о раду	19
5.	ФИНАНСИЈСКИ ИЗВЈЕШТАЈИ	21
5.1.1.	Бруто плате	21
5.1.2.	Путни трошкови	22
5.1.3.	Издаци за употребу возила	22
5.1.4.	Уговорене услуге	24
5.1.5.	Капитални издаци	25
5.1.6.	Вишегодишња капитална улагања	25
5.2.	Преглед прихода и примитака	27
5.3.	Биланс стања	29
5.3.1.	Стална средства	29
5.3.2.	Потраживања	30
5.3.3.	Обавезе	31
5.3.4.	Попис средстава и обавеза	31
5.4.	Преглед динамике запошљавања	36
6.	ЈАВНЕ НАБАВКЕ	39
6.1.	Набавка авио-карата	39
6.2.	Набавка горива	40
7.	ОСТАЛО	42
7.1.	Ревизија ДКП-ова	42
7.2.	ИТ ревизија	42
8.	КОМЕНТАРИ	44
	ПРИЛОЗИ	44

I МИШЉЕЊЕ НЕЗАВИСНОГ РЕВИЗОРА

Мишљење независног ревизора се даје на основу проведене финансијске ревизије која обухвата ревизију финансијских извјештаја и, у вези с истом, ревизију усклађености активности, финансијских трансакција и информација са релевантним законима и другим прописима.

МИШЉЕЊЕ О ФИНАНСИЈСКИМ ИЗВЈЕШТАЈИМА

Мишљење с резервом

Извршили смо ревизију финансијских извјештаја **Министарства иностраних послова Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Министарство)** који обухватају: биланс стања на 31.12.2019. године, преглед прихода, примитака и финансирања по економским категоријама, преглед расхода и издатака из буџета, по економским категоријама, посебне податке о платама и броју запослених, преглед динамике запошљавања, преглед сталних средстава у облику ствари и права, преглед капиталних улагања, преглед дознака из текуће резерве буџета, за годину која завршава на тај дан и анализу извршења буџета – текстуални дио, укључујући и резиме значајних рачуноводствених политика.

Према нашем мишљењу, осим за могуће ефекте питања описаних у одјељку *Основ за мишљење с резервом*, финансијски извјештаји **Министарства** приказују истинито и фер, у свим материјалним аспектима, финансијско стање имовине, обавеза и извора средстава на 31.12.2019. године и извршење буџета за годину која се завршава на наведени датум, у складу са прихваћеним оквиром финансијског извјештавања.

Основ за мишљење с резервом

Као што је наведено у Извјештају:

1. због утврђених недостатака при попису средстава и обавеза, нисмо у могућности потврдити тачност билансних позиција у дијелу потраживања, обавеза и сталних средстава Министарства (тачка 5.3.4. Извјештаја).

Ревизију смо обавили у складу са Законом о ревизији институција Босне и Херцеговине и Међународним стандардима врховних ревизионих институција (ISSAI). Наше одговорности према тим стандардима су детаљније описане у одјељку *Одговорности ревизора за ревизију финансијских извјештаја*.

Независни смо од **Министарства** у складу са етичким захтјевима који су релевантни за нашу ревизију и испунили смо остале етичке одговорности у складу са тим захтјевима.

Вјерујемо да су ревизиони докази које смо прибавили довољни и одговарајући да обезбиједе основ за наше мишљење.

Кључна питања ревизије¹

Осим питања наведених у одјељку *Основ за мишљење с резервом*, утврдили смо да нема других кључних питања ревизије.

Одговорности руководства за финансијске извјештаје

Руководство **Министарства** је одговорно за израду и фер презентацију финансијских извјештаја у складу са прихваћеним оквиром финансијског извјештавања на нивоу институција Босне и Херцеговине тј. Законом о финансирању институција БиХ, Правилником о финансијском извјештавању институција БиХ и Правилником о рачуноводству са рачуноводственим политикама и процедурама за кориснике буџета институција БиХ. Ова одговорност подразумијева и креирање, примјену и одржавање интерних контрола које су релевантне за припрему и презентацију финансијских извјештаја који не садрже материјално значајне погрешне исказе услјед преваре или грешке, одговарајућа објелодањивања релевантних информација у напоменама уз финансијске извјештаје, као и одабир и примјену одговарајућих рачуноводствених политика и рачуноводствених процјена, које су разумне у датим околностима.

Одговорности ревизора за ревизију финансијских извјештаја

Наши циљеви су стећи разумно увјерење о томе да ли су финансијски извјештаји као цјелина сачињени без значајног погрешног приказивања услјед преваре или грешке и издати извјештај независног ревизора који укључује наше мишљење. Разумно увјерење је висок ниво увјерења, али није гаранција да ће ревизија обављена у складу са Међународним стандардима врховних ревизионих институција увијек открити значајно погрешно приказивање када оно постоји. Погрешни прикази могу настати услјед преваре или грешке и сматрају се значајним ако се разумно може очекивати да, појединачно или збирно, утичу на економске одлуке корисника донијете на основу тих финансијских извјештаја.

Као саставни дио ревизије у складу са Међународним стандардима врховних ревизионих институција, стварамо професионалне процјене и одржавамо професионални скептицизам током ревизије. Ми такође:

- Препознајемо и процјењујемо ризике значајног погрешног приказивања финансијских извјештаја, због преваре или грешке, обликујемо и обављамо ревизионе поступке као реакцију на те ризике и прибављамо ревизионе доказе који су довољни и примјерени да обезбиједе основ за наше мишљење. Ризик неоткривања значајног погрешног приказивања насталог услјед преваре је већи од ризика насталог услјед грешке, јер превара може укључити тајне споразуме, кривотворење, намјерно изостављање, погрешно приказивање или заобилажење интерних контрола.
- Стичемо разумијевање интерних контрола релевантних за ревизију како бисмо обликовали ревизионе поступке који су примјерени у датим околностима, али не и за сврху изражавања мишљења о успјешности интерних контрола.
- Оцјењујемо примјереност кориштених рачуноводствених политика и разумност рачуноводствених процјена и повезаних објава које је створило руководство.

¹ Сврха саопштавања кључних питања ревизије је повећање комуникацијске вриједности извјештаја о ревизији обезбјеђивањем бољег увида у обављену ревизију. Саопштавање кључних питања ревизије обезбјеђује додатне информације корисницима финансијских извјештаја како би им помогле у схватању оних питања која су, по ревизоровој професионалној процјени, од највеће важности у ревизији финансијских извјештаја текућег периода. Кључна питања ревизије примјењују се на субјекте ревизије који имају највећи утицај на буџет Босне и Херцеговине и на консолидоване финансијске извјештаје буџета Босне и Херцеговине.

- Оцјењујемо цјелокупну презентацију, структуру и садржај финансијских извјештаја, укључујући и објаве, као и да ли финансијски извјештаји одражавају трансакције и догађаје на којима су засновани на начин којим се постиже фер презентација.

С руководством комуницирамо у вези са, између осталих питања, планираним дјелокругом и временским распоредом ревизије и важним налазима ревизије, укључујући и оне који се односе на значајне недостатке у интерним контролама који су откривени током наше ревизије.

МИШЉЕЊЕ О УСКЛАЂЕНОСТИ

Мишљење с резервом

У вези са ревизијом финансијских извјештаја **Министарства** за 2019. годину, извршили смо и ревизију усклађености активности, финансијских трансакција и информација са релевантним законима и другим прописима.

Према нашем мишљењу, осим за наведено у одјељку *Основ за мишљење с резервом*, активности, финансијске трансакције и информације **Министарства** за 2019. годину у складу су, у свим материјалним аспектима, са законима и другим прописима који су дефинисани као критеријуми за дату ревизији.

Основ за мишљење с резервом

Као што је наведено у Извјештају:

- 1) *Министарство је проводило интерне премјештаје државних службеника који су били на пробном раду, што је узроковало активирање резервних листи и пријем додатних пет државних службеника, иако се за то нису стекли услови сходно Закону о државној служби у институцијама БиХ и подзаконским актима (тачка 5.4. Извјештаја).*

Ревизију усклађености смо извршили у складу са Законом о ревизији институција Босне и Херцеговине и ISSAI 4000 - Стандард за ревизију усклађености. Наше одговорности према тим стандардима су детаљније описане у одјељку *Одговорности ревизора за ревизију усклађености*.

Независни смо од **Министарства** у складу са етичким захтјевима који су релевантни за нашу ревизију и испунили смо остале етичке одговорности у складу са тим захтјевима.

Вјерујемо да су ревизиони докази које смо прибавили довољни и одговарајући да обезбиједе основ за наше мишљење.

Скретање пажње

Не изражавајући даљу резерву на мишљење о усклађености, скрећемо пажњу на следеће:

- Министарство није проводило активности на имплементацији система финансијског управљања и контроле које су прописане Законом о финансирању институција БиХ (тачка 3.3. Извјештаја);
- функција интерне ревизије у Министарству није успостављена (тачка 3.4. Извјештаја);
- ангажман особа по основу уговора о дјелу на систематизованим радним мјестима (тачка 5.1.4. Извјештаја);
- спорост у реализацији вишегодишњих капиталних улагања (тачка 5.1.6. Извјештаја);
- недостаци утврђени у процесу јавних набавки (тачка 6. Извјештаја).

Одговорности руководства за усклађеност

Поред одговорности за припрему и фер презентацију финансијских извјештаја, руководство **Министарства** је такође одговорно да обезбиједи да су активности, финансијске трансакције и информације у складу са прописима којима су регулисане и потврђује да је током фискалне године обезбиједило намјенско, сврсисходно и законито кориштење расположивих средстава за остваривање утврђених циљева, те економично, ефикасно и ефективно функционисање система финансијског управљања и контроле.

Одговорности ревизора за ревизију усклађености

Поред одговорности да изразимо мишљење о финансијским извјештајима, наша одговорност подразумијева и изражавање мишљења о томе да ли су активности, финансијске трансакције и информације у свим материјалним аспектима, у складу са законима и другим прописима којима су регулисане. Одговорност ревизора укључује обављање процедура, како би прибавили ревизионе доказе о томе да ли се средства користе за одговарајуће намјене и да ли је пословање **Министарства**, према дефинисаним критеријумима, усклађено са релевантним законима и другим прописима. Процедуре подразумијевају процјену ризика од значајних неусклађености са законима и прописима који регулишу пословање субјекта ревизије. Такође, наша одговорност подразумијева и оцјену финансијског управљања, функције интерне ревизије и система интерних контрола.

Сарајево, 17.07.2020. године

**ЗАМЈЕНИК
ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА**

Јасмин Пилица, с.р.

**ЗАМЈЕНИК
ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА**

Ранко Крсман, с.р.

II ИЗВЈЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ

1. КРИТЕРИЈУМИ

Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине извршила је ревизију финансијских извјештаја и, у вези с истом, ревизију усклађености. Ревизија финансијских извјештаја и ревизија усклађености подразумијева процес објективног прикупљања и процјењивања доказа, како би се утврдило да ли су предмети ревизије, тј. финансијски извјештаји, као и активности, финансијске трансакције и информације, усклађени са одговарајућим критеријумима који су садржани у законима и другим прописима. Критеријуми представљају упоредне параметре који се користе како би се дала оцјена предмета ревизије.

За оцјену усклађености са законима и другим прописима кориштени су сљедећи критеријуми:

- Закон о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2019. годину
- Закон о платама и накнадама у институцијама БиХ и подзаконски акти
- Закон о порезу на доходак и Закон о доприносима (ФБиХ и РС)
- Закон о јавним набавкама и подзаконски акти
- Закон о државној служби у институцијама БиХ и подзаконски акти
- Закон о раду у институцијама БиХ и подзаконски акти
- Закон о управи и подзаконски акти
- Закон о финансирању институција БиХ
- Закон о интерној ревизији институција БиХ.

2. РЕАЛИЗАЦИЈА РАНИЈИХ ПРЕПОРУКА

Канцеларија за ревизију институција БиХ извршила је финансијску ревизију Министарства за 2018. годину, сачинила Извјештај о финансијској ревизији и дала мишљење с резервом на финансијске извјештаје везано за недостатке утврђене приликом пописа средства и обавеза на 31.12.2018. године и мишљење с резервом на усклађеност због утврђених неправилности у примјени прописа из области запошљавања, уз скретање пажње на: неусклађеност Правилника о унутрашњој организацији са одлукама Савјета министара БиХ, изостанак имплементације система финансијског управљања и контроле, неустављање функције интерне ревизије, ангажман лица по основу уговора о дјелу, спорост у реализацији вишегодишњих капиталних улагања и недостатке и слабости у процесу јавних набавки. У Извјештају су дате препоруке у циљу отклањања уочених неправилности. Министарство је поступило у складу са чланом 16. тачка 3. Закона о ревизији институција БиХ и обавијестило нас о предузетим активностима на реализацији датих препорука у циљу превазилажења неправилности идентификованих у извјештају о обављеној ревизији за 2018. годину. Тачније, Министарство је сачинило Акциони план за реализацију препорука из извјештаја за 2018. годину.

Увидом у предузете активности, дајемо осврт на реализацију препорука:

Оцјена реализације препорука	Реализован а	Реализаци ја у току	Нереализова на
Нису уочена значајнија унапређења система интерних контрола у погледу кориштења репрезентације.			●
Министарство није извршило усклађивања Правилника о унутрашњој организацији са Одлуком о разврставању радних мјеста и критеријумима за опис послова радних мјеста у институцијама БиХ и Одлуком о принципима за утврђивање унутрашње организације органа управе БиХ.			●
У 2019. години су, у циљу обезбјеђења системског приступа делегирању запослених за одлазак у ДКП мрежу, припремљене измјене и допуне Одлуке о условима и начину упућивања запослених у ДКП мрежу БиХ, али исте још увијек нису усвојене.		●	
И даље је у пракси присутна појава доношења одлука којима министар привремено по овлаштењу поставља особе на важнија радна мјеста у Министарству.			●
Министарство није имплементирало систем финансијског управљања и контроле.			●
У Министарству ни у 2019. години није успостављена функција интерне ревизије.			●
Нови чланови Комисије за контакте са АПИК-ом су предузели одређене активности (сачинили приједлоге) на креирању окружења које би требало дјеловати превентивно у борби против корупције.		●	
Министарство је креирало финансијске извјештаје за 2019. годину и уз исте дало образложења кроз забиљешке. Ипак, уочено је одређено кашњење у предаји извјештаја Министарству финансија и трезора БиХ.		●	
Министарство још увијек није успоставило ефикасне контроле над реализацијом издатака за службена путовања.			●
Недостаци у погледу функционисања система интерних контрола у сегменту употребе возила и даље су присутни.			●
Још увијек није донесен Правилник о службеним специјализованим возилима у Министарству, иако је исти већ дуже вријеме прослијеђен Савјету министара БиХ на разматрање и усвајање.			●
Министарство и даље врши ангажовање по основу уговора о дјелу на систематизованим радним мјестима, односно ангажоване особе обављају послове који се могу повезати са описом послова систематизованих радних мјеста.			●

У 2019. нису предузимане даље активности у погледу анализе трошкова примарне здравствене заштите у ДКП-има БиХ. Регулисање и усклађивање начина признавања трошкова за све запослене није извршено.			●
Током 2019. године није било значајнијих помака у реализацији расположивих средстава за вишегодишње капиталне пројекте.			●
Министарство ни у 2019. години није учинило значајније помаке у погледу реализације пројекта изградње атријума у згради Министарства.			●
Министарство је предузимало активности на унапређењу постојећег система праћења и контроле наплате прихода у сарадњи са Министарством финансија и трезора БиХ, међутим, салда на одређеним контима Главне књиге Министарства указују на то да наведено питање није још увијек у потпуности ријешено.		●	
Није сачињена процедура о условима и начину евидентирања потраживања на терет запослених.			●
Министарство је сачинило преглед потраживања на терет запослених, међутим, нису провођене активности на анализи и наплати потраживања.			●
Министарство је направило одређене позитивне помаке и побољшања у организовању и координирању активности за провођење пописа сталних средстава. Међутим, проведене активности нису довољне да би била постигнута крајња сврха пописа, тј. усклађивање књиговодственог са стварним стањем сталних средстава те потврда тачности билансних позиција сталних средстава.			●
Министарство није потпуно и свеобухватно провело пописне активности везано за потраживања и обавезе, а све у циљу поузданог финансијског извјештавања.			●
Министарство током 2019. године није досљедно примјењивало одредбе Закона о државној служби у институцијама БиХ, које се односе на пробни рад и оцјену рада државних службеника.			●
Министарство и даље у континуитету врши запошљавање особа на одређено вријеме у комбинацији са уговорима у дјелу.			●
У 2019. години је настављена пракса упућивања запослених на испомоћ у ДКП-ове без провођења одређених анализа, па чак и без захтјева ДКП-ова о указаним потребама за испомоћ.			●
Поново је уочено да Министарство у потпуности не поштује законом прописане рокове при провођењу поступака јавних набавки (авио-карте).			●

Током већег дијела 2019. године за набавку авио-карата је кориштен оквирни споразум који је истекао, а од септембра је на снази нови оквирни споразум.			
Резервација и куповина авио-карата и даље се врши непосредно прије самога пута и за путовања на дуже релације.			
Иако нисмо уочили да је Министарство на крају 2019. године евидентирало обавезе супротно Инструкцији за унос и евидентирање обавеза у ИСФУ систем које су планиране у буџету текуће фискалне године, а чији ће рачуни или коначне ситуације бити испостављени у наредној фискалној години, постоје евидентирани обавезе из ранијег периода које нису реализоване у периоду од једне године.			
Завршен је пројекат изградње и повезивања информационих система ДКП-ова БиХ. Вршена је администрација и одржавање информационих система у ДКП-има БиХ.			
Започете су активности на имплементацији нове web странице, али није успостављен механизам ефикаснијег ажурирања података на web страници.			
Министарство је разматрало девет захтјева за успоставом web страница ДКП-ова у 2019. години, али није дало нити једну сагласност.			
Министарство је приступило анализи узрока због којих се јављају судски спорови, посебно из области радних односа, међутим, још увијек нису предузете конкретне мјере и активности у циљу превенције судских спорова.			

Министарство у 2019. години није проводило процедуру набавке услуга сервисирања возила, тако да препоруку дату везано за наведену набавку није било могуће оцијенити у погледу њене реализације.

С обзиром на то да Министарство у 2019. години није проводило комплексније набавке радова у ДКП-има није било могуће оцијенити степен реализације препоруке дате у извјештају за 2018. годину у погледу предузимања активности на минимизирању ризика настанка грешке у провођењу таквих поступака и реализације самих уговора.

У току 2019. није вршена анализа запослених у погледу испуњења услова за пензионисање. Упућен је допис Предсједништву БиХ, 19.11.2019. године, у којем су наведени подаци за амбасадоре који испуњавају услове за пензионисање.

Узимајући у обзир да је Министарство у 2019. години проводило мањи број поступака јавних набавки, и то по кварталним плановима, према указаним потребама у условима привременог финансирања, поштивање планираних рокова за покретање поступака је било доста једноставније у односу на ситуацију када се план набавки доноси на почетку за цијелу годину. У том смислу нисмо могли на адекватан начин оцијенити препоруку везану за планирање и поштивање рокова за покретање јавних набавки током године.

3. СИСТЕМ ИНТЕРНИХ КОНТРОЛА

Министарство је одговорно за креирање, примјену и одржавање интерних контрола које су релевантне за припрему и презентацију финансијских извјештаја и усклађеност пословања са законима и другим прописима.

3.1. Функционисање система интерних контрола

Анализом система интерних контрола у Министарству утврдили смо недостатке који се односе на поступак наплате насталих штета на возилима и реализацију трошкова репрезентације.

На основу расположивих информација, у случају настанка штетног догађаја на возилима, Одсјеку за опште послове, архив и документацију у Министарству се доставља само обавијест о ликвидацији штете са износом и типом возила које је било предмет штетног догађаја без пратеће документације. При томе је констатовано да Министарство нема јасно дефинисане процедуре, односно правила за поступање запослених по настанку штетног догађаја.

Министарство је средином 2019. године, поред осталих, имало велику штету на возилу које је набављено 2018. године, а која у вријеме обављања ревизије још увијек није била ријешена².

Због непостојања процедура и јасних правила у погледу поступања запослених у случају настанка штетних догађаја на возилима Министарство се излаже ризику непотпуног остваривању права из закључених уговора о осигурању.

ПРЕПОРУКА 1

Министарство треба унаприједити интерне контроле у погледу поступања код насталих штетних догађаја на службеним возилима те у том смислу сачинити процедуре за поступање у датом процесу.

На основу тестираног узорка констатовано је да издаци за интерну репрезентацију нису у свим случајевима документовани како је то прописано интерним актима Министарства. Интерна репрезентација се углавном своди на свакодневно конзумирање пића и напитака запослених у границама утврђених лимита. При томе није могуће утврдити на основу којих службених и пословних контаката су реализовани трошкови интерне репрезентације.

Констатовано је да се на рачунима за репрезентације на службеним путовањима уписују кратка и штура образложења о настанку трошка.

Као ни претходних година, ни у 2019. години није донесена одлука о измјени и допуни Одлуке о кориштењу репрезентације у Министарству којом би се дефинисали носиоци права кориштења екстерне репрезентације, што по нашем мишљењу смањује степен одговорности за употребу јавног новца.

ПРЕПОРУКА 2

Узимајући у обзир уочене недостатке, потребно је унаприједити систем интерних контрола у сегменту употребе средстава за репрезентацију у Министарству.

² У новембру 2019. године је потписан Споразум о вансудској нагодби на износ од 33.594 КМ са детаљним образложењем обрачуна штете (у питању је тотална штета), међутим, возило још увијек није преузето из сервиса, с обзиром на то да је био и застој у раду и комуникацији са испоруком дијелова, а везано за пандемију вируса.

3.2. Организација и руковођење

Унутрашња организација и начин рада Министарства утврђени су Правилником о унутрашњој организацији из 2013. године (у даљем тексту: Правилник), који је измијењен у новембру 2018. године приликом укључивања у систематизацију Јединице за интерну ревизију. Правилником Министарства уређен је начин рада и руковођења Министарством те опис радних мјеста службеника и запосленика. Истим је систематизовано 658 радних мјеста, од чега је 288 радних мјеста систематизовано у сједишту, а 370 радних мјеста у ДКП-има БиХ.

Министарство у 2019. години није проводило активности на усклађивању Правилника с Одлуком о разврставању радних мјеста и критеријумима за опис послова радних мјеста у институцијама БиХ³ и Одлуком о принципима за утврђивање унутрашње организације органа управе БиХ⁴.

Наиме, Министарство, по претходно достављеним приједлозима Министарству правде БиХ, није успјело обезбиједити позитивно мишљење.

У Министарству сматрају да постоје одређени предуслови који требају бити испуњени да би се извршило усклађивање са наведеним одлукама.

При томе је истакнут и став да постојеће одлуке Савјета министара БиХ не препознају специфичности радних мјеста у самом Министарству.

Међутим, нисмо се увјерили да је Министарство на било који начин дјеловало у циљу измјена наведених одлука, односно указало надлежним институцијама на мањкавости одлука Савјета министара БиХ, што евентуално онемогућава усклађивање Правилника о унутрашњој организацији Министарства са истим.

ПРЕПОРУКА 3

Министарство је дужно, сходно постојећем регулаторном оквиру, извршити усклађивање Правилника о унутрашњој организацији са одлукама Савјета министара БиХ.

Почетком 2018. године на снагу је ступила нова Одлука о условима и начину упућивања запослених у Министарству на рад у ДКП-ове БиХ (у даљем тексту: Одлука). Наведеном Одлуком нису јасно дефинисани критеријуми за упућивање у ДКП-ове БиХ. Одлуком је остављена могућност да мандат запосленом у ДКП-има БиХ може трајати максимално пет година, а минимално три године. Захтјеви за одлазак у ДКП-ове БиХ се зазимају у Кабинету министра и не налазе се у Одсјеку за правне и кадровске послове.

Одређена рјешења о интерном премјештају, тј. о упућивању у ДКП-ове БиХ, садрже рок примјене четири године, док је у другим рјешењима наведен само датум од када се иста примјењују. Претходно наведено може упућивати на закључак да одређени запослени имају рјешењем тачно одређен период рада у ДКП-у БиХ, док други имају флексибилан рок који може трајати од три до пет година.

На огласним плочама се објављују упражњена радна мјеста ДКП-ова БиХ, међутим, не можемо потврдити да се за све дестинације објављују поменути огласи.

У циљу рјешавања питања везаних за упућивање у ДКП-ове и повећања транспарентности у датом процесу, у 2019. години је, у циљу обезбјеђења системског приступа делегирању запослених за одлазак у ДКП-ове, формирана Радна група која је имала задатак да сачини измјене и допуне Одлуке. Према добијеним информацијама, у августу 2019. године Радна

³ Службени гласник БиХ број: 30/13

⁴ Службени гласник БиХ број: 30/13

група је упутила сачињене измјене Одлуке у Кабинет министра. Међутим, према доступним информацијама наведене измјене нису биле усвојене у вријеме вршења ревизије у Министарству.

ПРЕПОРУКА 4

Препоручујемо Министарству да, у циљу системског приступа делегирању запослених за одлазак у ДКП-ове БиХ, анализира измјене и допуне Одлуке о условима и начину упућивања запослених у ДКП-ове и изврши додатна унапређења, уколико се покаже потреба за истим, а све у циљу успостављања ефикасног система делегирања којим ће транспарентност процеса бити подигнута на знатно виши ниво.

Упућивање амбасадора и других међународних представника у ДКП-ове

Именовање амбасадора и других међународних представника према Уставу Босне и Херцеговине је у надлежности Предсједништва БиХ.

Предсједништво БиХ на основу Одлуке о поступку именовања амбасадора и других међународних представника Босне и Херцеговине⁵ (у даљем тексту: Одлука) врши именовање амбасадора и других међународних представника у ДКП-има БиХ. Наведеном Одлуком су прописани услови које кандидати морају испуњавати да би били именовани на позицију у ДКП БиХ. У поменутој Одлуци је наведено да на позицију амбасадора може бити именована особа која, између осталог, има универзитетску диплому, *односно да има одговарајући ниво образовања и одговарајуће стручно звање и искуство за обављање дужности на коју се именује.*

Такође, према наведеној Одлуци Министарство је надлежно за регулисање радноправног статуса именованих особа. При томе, Правилником о унутрашњој организацији Министарства описани су послови и наведени услови⁶ које треба испуњавати амбасадор или други међународни представник БиХ.

У условима када Предсједништво БиХ на позицију амбасадора или другог међународног представника евентуално именује особу која не испуњава све услове из Правилника о унутрашњој организацији, Министарство се суочава с проблемом јер треба провести одлуку Предсједништва БиХ о именовању, а истовремено бити усклађено са властитим Правилником, што није увијек могуће. Такође, у таквим ситуацијама може доћи и до неусклађености са Законом о платама и накнадама у институцијама БиХ.

Према добијеним информацијама, постоје случајеви у пракси у којима особе именоване на позиције амбасадора и других међународних представника БиХ не испуњавају све услове из Правилника о унутрашњој организацији у Министарству посебно по основу захтијеваног радног искуства на истим или сличним пословима. У 2019. години је био актуелан поступак именовања и упућивања амбасадора у Републику Чешку (Праг), због потешкоћа које је имало Министарство у рјешавању радноправног статуса при документовању школске спреме именоване особе. Према презентованим информацијама и документацији, кандидат је у вријеме именовања имао средњу школску спрему, а према Правилнику о унутрашњој организацији Министарства за позицију амбасадора захтијевана је, између осталог, висока школска спрема⁷. У поступање по наведеном случају је био укључен и Управни инспекторат Министарства правде БиХ на захтјев замјеника министра иностраних послова. Управни инспекторат је у својој анализи

⁵ "Службени гласник БИХ" број: 30/13

⁶ Посебни услови за радно мјесто амбасадора према Правилнику о унутрашњој организацији обухватају сљедеће: ВСС – VII степен, завршен факултет, способност за рад у међународним односима, 10 година радног искуства на истим или сличним пословима, положен стручни испит, активно знање једног од дипломатских језика или језика земље пријема, познавање рада на рачунару.

коментарисао правну снагу Одлуке по којој поступа Предсједништво БиХ као орган надлежан за вођење иностране политике и Правилника о унутрашњој организацији у Министарству. Иначе, Министарство је након одлуке Предсједништва БиХ о именовању амбасадорице у Прагу, и обезбјеђења агремана, упутило именовану амбасадорицу на припреме за одлазак у ДКП у Прагу, а амбасадорица је преузела дужност 24.01.2020. године и са наведеним датумом Министарство је издало рјешење о коефицијенту за плату за радно мјесто амбасадора.

Можемо закључити да у конкретном случају, као и у неким другим случајевима према информацијама добијеним у Министарству, амбасадори и други међународни представници БиХ које именује Предсједништво БиХ, увијек не испуњавају све прописане услове из Правилника о унутрашњој организацији у Министарству.

Један од узрока појаве наведених ситуација је неусклађеност између критеријума из Одлуке Предсједништва БиХ и Правилника о унутрашњој организацији у Министарству, а да при томе није успостављен механизам према којем би Предсједништво БиХ и Министарство били у координацији приликом именовања амбасадора и других међународних представника БиХ у дијелу који се односи на формално-правни аспект именовања, односно минималне услове које кандидати морају испуњавати.

Наведено поступање тј. именовање особа на позиције амбасадора и других међународних представника БиХ у иностранству без испуњења минималних услова који су прописани актима надлежних институција, које се приликом именовања и поступања у рјешавању радноправног статуса позивају на те акте, има за посљедицу смањење повјерења у рад институција јавног сектора.

ПРЕПОРУКА 5

Препоручујемо Министарству да анализира правни оквир за именовање амбасадора и других међународних представника БиХ и сходно томе покрене иницијативу за хармонизирањем прописа, а да у међувремену, прије покретања поступка тражења агремана за именовано лице, односно прије упућивања именованог лица на припреме, обезбиједи све потребне доказе за регулисање радноправног статуса именованог лица.

Обављање послова другог радног мјеста

У Министарству је током 2019. године, према презентованим подацима, 47 особа обављало послове другог радног мјеста, при чему су 32 особе биле у ДКП-има БиХ као отправници послова у амбасадама и мисијама, а 15 особа је било у сједишту Министарства.

Обављање послова другог радног мјеста је начин на који се у Министарству активности на важним позицијама покривају за одређени период, који некада траје и годинама. Мишљења смо да такав начин обављања послова (попуна позиција) и управљања кадровима у Министарству није прихватљив, изузимајући ситуације када из оправданих разлога (хитност и сл.) у кратком року треба попунити упражњене позиције.

Према добијеним информацијама, додатак на плату у случајевима обављања послова другог радног мјеста регулисан је Правилником о критеријумима, мјерилима учинка и поступка остваривања права на новчану награду запослених у Министарству⁸.

Како се у наведеном акту спомиње привременост у погледу обављања послова другог радног мјеста, а да та привременост у неким случајевима траје и годинама, то се поставља питање и исплате додатка на плату (континуиране новчане награде) у контексту члана 38. Закона о државној служби у институцијама БиХ.

⁸ Акт број: 09/1-1-Инт-2278/16 од 14.11.2016. године.

ПРЕПОРУКА 6

Поново препоручујемо Министарству да попуњу упражњених радних мјеста (позиција) врши сходно регулативи везаној за процес запошљавања у институцијама БиХ, а да кориштење могућности привременог обављања послова другог радног мјеста врши у изузетним случајевима у кратком року.

3.3 Финансијско управљање и контрола

Систем финансијског управљања и контроле није имплементиран у складу са Законом о финансирању институција БиХ⁹, Приручником за финансијско управљање и контролу и Смјерницама за провођење процеса управљања ризицима у институцијама БиХ.

Поступцима ревизије утврђено је да у 2019. години нису провођене активности на имплементацији система финансијског управљања и контроле.

Наиме, координатор за финансијско управљање и контролу је упућен на рад у ДКП БиХ и није разријешен дужности, а неки чланови Радне групе за финансијско управљање и контролу такође су упућени на рад у ДКП БиХ. Нису именовани нови чланови па тако ни Радна група у 2019. години није имала активности.

Можемо закључити да, иако Министарство закључно са 2018. годином није провело активности на мапирању пословних процеса, идентификовању и процјени ризика, односно изради регистра ризика, ни током 2019. године није било конкретних активности на реализацији наведених задатака.

Министарство је сачинило и доставило Централној хармонизацијској јединици БиХ Годишњи извјештај о финансијском управљању и контроли за 2019. годину.

ПРЕПОРУКА 7

Министарство је обавезно успоставити систем финансијског управљања и контроле сходно одредбама Закона о финансирању институција БиХ.

3.4 Интерна ревизија

У складу са Законом о интерној ревизији институција БиХ¹⁰ и Одлуком о критеријумима за успостављање јединица интерне ревизије у институцијама БиХ, у Министарству је за обављање интерне ревизије предвиђено формирање Јединице за интерну ревизију.

Након дуге процедуре измјена Правилника о унутрашњој организацији, крајем 2018. године је извршена измјена којом су систематизована радна мјеста у Јединици за интерну ревизију. Систематизовано је радно мјесто руководиоца Јединице и мјеста два интерна ревизора.

У фебруару 2019. године покренута је процедура избора руководиоца Јединице за интерну ревизију путем интерног огласа. Међутим, процедура није била окончана ни у вријеме обављања завршне ревизије за 2019. годину. Такође, у 2019. години није извршено попуњавање радних мјеста интерних ревизора.

Министар је почетком 2019. године донио одлуку да запослена особа у Министарству, по овлаштењу, обавља послове руководиоца Јединице за интерну ревизију.

У таквим околностима Јединица за интерну ревизију није проводила активности интерне ревизије у 2019. години.

⁹ Службени гласник БиХ, број 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 и 32/13)

¹⁰ Службени гласник БиХ, број 27/08 и 32/12

Министарство је доставило Годишњи извјештај интерне ревизије Централној хармонизацијској јединици Министарства финансија и трезора БиХ који је датиран на 14.02.2020. године. У наведеном акту се наводи да функција интерне ревизије у Министарству није успостављена.

У акту упућеном Централној хармонизацијској јединици Министарства финансија и трезора БиХ се наводи да иста није дала сагласност за именовање руководиоца Јединице за интерну ревизију. Извјештај садржи само основне податке о систематизацији радних мјеста у Јединици, а дијелови извјештаја који се односе на активности Јединице су достављени непопуњени.

ПРЕПОРУКА 8

Министарство је дужно успоставити функцију интерне ревизије сходно Закону о интерној ревизији институција БиХ.

3.5 Превенција корупције

Министарство ни у 2019. години није креирало план интегритета. Разлог за изостанак наведене активности, како је истакнуто у Министарству, је информација добијена из Агенције за превенцију корупције БиХ да је у припреми израда апликације која би била кориштена за израду плана интегритета. Како наведени софтвер још није у употреби то Министарство није проводило активности на изради плана интегритета.

Комисија за комуникацију са Агенцијом за превенцију корупције је у 2019. години предложила одређени број мјера којима би се обезбиједило окружење за провођење превентивних мјера против корупције, а реализација истих је у току.

ПРЕПОРУКА 9

Министарство је обавезно сачинити план интегритета и креирати окружење које ће бити у стању предузимати активности на превенцији корупције.

3.6 Закон о иностраним пословима

Потреба доношења Закона о иностраним пословима је у Извјештају о обављеној ревизији за 2018. годину била образложена у оквиру кључног питања.

Активности које су до сада проведене у циљу креирања приједлога Закона о иностраним пословима се односе на сљедеће: формирана је Радна група која је имала задатак да сачини приједлог стратегије иностране политике БиХ и Нацрт закона о иностраним пословима. Стратегију иностране политике БиХ је усвојило Предсједништво БиХ. Такође је сачињен и Нацрт закона о иностраним пословима који је упућен на мишљење у Предсједништво БиХ.

У марту 2018. године од Предсједништва БиХ је добијен одговор да се Нацрт закона о иностраним пословима упути у законодавну процедуру.

Крајем 2018. године од Уреда за законодавство Савјета министара БиХ, Министарства правде БиХ, Дирекције за европске интеграције БиХ и Министарства финансија и трезора БиХ добијени су коментари на Нацрт закона о иностраним пословима БиХ. Министарство према добијеним информацијама није радило на анализи достављених коментара и мишљења и њиховом укључивању у Нацрт закона о иностраним пословима. Како смо информисани, два члана Радне групе која су радила на Нацрту закона су упућена на рад

у ДКП мрежу, тако да Радна група и није предузимала активности на корекцији Нацрта сходно достављеним коментарима.

Информисани смо да су са именовањем новог министра иностраних послова у 2020. години мишљења и коментари надлежних институција узети у обзир код креирања Приједлога нацрта закона о иностраним пословима. Сходно наведеном, Министарство је крајем априла 2020. године упутило Нацрт закона о иностраним пословима БиХ Уреду за законодавство при Савјету министара БиХ, ради прибављања мишљења, како би могло доставити исти Савјету министара БиХ на разматрање.

4. БУЏЕТ

Законом о буџету институција Босне и Херцеговине и међународних обавеза Босне и Херцеговине за 2019. годину¹¹, Министарству су одобрена средства у укупном износу од 57.491.000 КМ. У оквиру одобреног износа су и планирана средства донација, у износу од 115.000 КМ, те средства вишегодишњих капиталних улагања за 2019. годину, у износу од 942.362 КМ. С обзиром на то да је буџет усвојен у децембру 2019. године, укупно пословање се одвијало на основу четири тромјесечне одлуке о привременом финансирању институција БиХ.

Министарство је из 2018. године пренијело неутрошена средства за вишегодишња капитална улагања у износу од 3.555.594 КМ и донација у укупном износу од 94.074 КМ, а у 2019. години уплаћена су средства донација у износу од 66.889 КМ.

Према наведеном, планирана средства донација у износу од 115.000 КМ (Анкара) нису уплаћена у 2019. години односно уплаћен је само мањи дио истих у износу од 37.552 КМ. Осим наведеног, у 2019. години Министарство је остварило капиталне примитке од заједничке продаје имовине бивше СФРЈ у износу од 5.405.701 КМ. На основу свега наведеног, Министарство је у 2019. години имало на располагању средства у укупном износу од 66.498.206 КМ.

Укупно извршење буџета за 2019. годину износило је 51.281.754 КМ, што представља извршење од 77.1 % у односу на укупно расположива средства током године.

У образложењу релативно ниског степена извршења буџета Министарство је као разлог навело касно усвајање буџета, што је онемогућило реализацију већег дијела капиталних издатака.

Министарство је извршило усклађивања расхода буџета 31.12.2019. године, које је одобрило Министарство финансија и трезора БиХ, а према којима је извршена измјена структуре расхода унутар одобреног буџета. Преструктурисање је укупно износило 60.000 КМ (повећани су трошкови за уговорене услуге у износу од 40.000 КМ и за унајмљивање имовине и опреме у износу од 20.000 КМ, а смањени трошкови за текуће одржавање у износу од 40.000 КМ и за трошкове материјала у износу од 20.000 КМ).

4.1 Програм рада и извјештај о раду

Министарство је сачинило Програм рада за 2019. годину, а исти је Савјет министара БиХ усвојио на 167. сједници одржаној 26.02.2019. године. Министарство је сачинило Извјештај о раду и исти доставило Савјету министара на разматрање и усвајање. У вријеме вршења ревизије Извјештај о раду за 2019. годину није био усвојен на Савјету министара БиХ.

¹¹ Службени гласник БиХ, број 84/19

Увидом у Програм рада констатовано је да је исти сачињен на програмској основи. Тачније, у Министарству су идентификована три основна програма (пројекта) а то су: провођење иностране политике Босне и Херцеговине, развој службе Министарства иностраних послова и заступање и заштита права и интереса грађана и правних особа Босне и Херцеговине у иностранству. У оквиру наведених основних програма (пројекта) према Програму рада постоји више потпрограма.

Узимајући у обзир организациону структуру Министарства, које осим сједишта има 56 дипломатско-конзуларних представништава, поставља се питање начина на који ДКП-ови учествују у реализацији програма рада Министарства који се усваја од стране Савјета министара БиХ па самим тим постаје и дијелом програма рада Савјета министара БиХ.

Наиме, кроз ревизионе активности у сједишту и реализоване посјете ДКП мрежи констатовали смо да ДКП-ови званично не планирају своје активности током године, а самим тим и не сачињавају извјештај који би садржавао преглед реализованих активности у току године у компарацији са програмом рада.

У вези с наведеним се поставља питање у којој мјери и обиму сваки ДКП доприноси реализацији Програма рада Министарства у току године и по којим програмима или потпрограмима су те активности реализоване.

ПРЕПОРУКА 10

Потребно је размотрити и осмислити начин према којем би сваки ДКП сходно годишњем Програму рада Министарства сачињавао свој програм рада са планираним активностима током године на бази програма рада Министарства, а сходно томе, на крају периода, и извјештај о раду који би обухватио активности обављене током године у компарацији са програмом рада, што би била и квалитетна подлога за сачињавање извјештаја о раду на нивоу Министарства.

Одлуком о поступку именовања амбасадора и других међународних представника Босне и Херцеговине у члану 6. став 2. и 3. регулисано је оцјењивање именованих особа у дипломатско-конзуларној мрежи БиХ. Наиме, предвиђено је да Министарство сачињава информацију и даје властиту оцјену о раду именованих особа и исту доставља Предсједништву БиХ 12 мјесеци по преузимању дужности. Према наведеној одлуци, сходно достављеној оцјени из Министарства Предсједништво БиХ одлучује о наставку мандата именованих особа.

Правилник на основу којег би се требало вршити оцјењивање доноси Министарство уз претходно прибављену сагласност Предсједништва БиХ.

Правилник о оцјењивању особа које именује Предсједништво БиХ никада није донесен па се наведено оцјењивање и не врши.

ПРЕПОРУКА 11

Министарство је обавезно поступити сходно Одлуци о поступку именовања амбасадора и других међународних представника Босне и Херцеговине, коју је донијело Предсједништво БиХ.

5. ФИНАНСИЈСКИ ИЗВЈЕШТАЈИ

Министарство је сачинило Годишњи финансијски извјештај за 2019. годину, али исти није доставило надлежним органима и институцијама у прописаном року.

Наиме, Годишњи финансијски извјештај за 2018. годину је датиран на 28.02.2020. године, а Министарству финансија и трезора БиХ достављен је 10.03.2020. године.

Министарство је 23.04.2020. године на захтјев Министарства финансија и трезора БиХ извршило исправку и допуну Годишњег финансијског извјештаја за 2019. годину у дијелу који се односи на донације.

Коначан Годишњи финансијски извјештај за 2019. годину је објављен на веб страници Министарства

www.mvp.gov.ba.

У прегледу расхода и издатака по економским категоријама-збирно, у периоду од 01.01. до 31.12.2019. године, укупно остварени расходи исказани су у износу од 51.281754 КМ, што је у односу на расходе планиране буџетом за 2019. годину (расположива средства) мање за 15.216.451 КМ.

Значајни расходи из буџета односе се на: бруто плате (24.442.101 КМ), накнаде запослених (11.180.962¹² КМ), трошкове закупа (5.451.208 КМ¹³), уговорене услуге (4.319.357 КМ), издатке за енергију и комуналне услуге (1.501.670 КМ), путне трошкове (1.375.798 КМ) и издатке за употребу возила (844.675 КМ).

Преглед расхода и издатака из буџета приказан је у Табели I у прилогу Извјештаја.

5.1.1 Бруто плате

Укупно остварене бруто плате и накнаде из плата износе 24.442.101 КМ, од чега се на нето плате и накнаде односи износ од 18.073.696 КМ, на стимулације 56.857 КМ, а на порезе и доприносе 6.311.548 КМ. Укупан износ бруто плата односи се на реализацију из буџетских средстава и већи су у односу на претходну годину за 146.810 КМ.

Од укупног износа нето плата и накнада реализованих из буџетских средстава, на сједиште се односи 10.551.968 КМ, а на ДКП-ове БиХ 13.743.320 КМ.

Буџетом за 2019. годину је планирано 520 запослених (245 сједиште и 275 ДКП мрежа), а на 31.12.2019. године¹⁴ у Министарству је било 497 запослених (224 сједиште и 273 ДКП мрежа).

Увидом у табелу Преглед потребних средстава за бруто плате и накнаде плата за 2019. годину, бруто плате и накнаде плата за сједиште планиране су у износу од 7.286.946 КМ, а за ДКП мрежу у износу од 18.181.374 КМ, што укупно износи 25.468.320 КМ (порези и доприноси се књиже на сједиште).

Планирани износ годишње нето плата за све запослене у сједишту (245) износио је 4.261.372 КМ, а реализација са 31.12.2019. износи 4.333.712 КМ, док је у ДКП-има планирано 14.625.662 КМ за 275 лица, а реализовано 13.739.984 КМ.

Инструкцијом Министарства финансија и трезора БиХ је регулисано питање рефундације накнаде исплаћене за боловање запослених¹⁵.

¹² Износ садржи и трошкове из донација у укупном износу од 37.552 КМ који је исказан у оквиру донација (тачка 6. у Табели I прилога)

¹³ Износ садржи и трошкове из донација у укупном износу од 47.918 КМ који је исказан у оквиру донација (тачка 6. у Табели I прилога).

¹⁴ Податак из Обрасца 4/1 - Преглед динамике запошљавања за период од 01.01. до 31.12.2019. године)

¹⁵ Инструкција Министарства финансија и трезора БиХ број: 08/04-16-1-4856-1/13 од 10.5.2013. године, број: 08/04-02-2-3667-3/14 од

9.5.2014. године и број: 08/04 - 02-2-3667 – 4/14 од 25.07.2019. године

Према презентованој документацији, Министарство није поднијело захтјеве за рефундацију накнаде исплаћене за боловање за 2019. годину до краја године, а као разлог за такво поступање у Министарству наводе чињеницу да боловања нису окончана у 2019. години и да ће исте поднијети у 2020. години.

ПРЕПОРУКА 12

Министарство је дужно поступати у складу са Инструкцијом Министарства финансија и трезора БиХ за обрачун накнаде за вријеме привремене спријечености за рад (боловање) те подносити захтјеве у одговарајућем обрачунском периоду.

5.1.2 Путни трошкови

Издаци за путне трошкове са 31.12.2019. године износе 1.375.798 КМ, од чега се на сједиште Министарства односи 875.970 КМ, а на ДКП-ове 499.828 КМ.

Анализом ревизионог узорка за путне трошкове уочили смо да у великом броју случајева није био заступљен принцип рационалности и добре праксе приликом реализације службених путовања. У том смислу истичемо сљедеће недостатке и слабости уочене током ревизије: електронска књига путних налога није заштићена; нисмо се увјерили да се врши праћење реализације службених путовања у односу на план службених путовања; мада се у Министарству сачињавају мјесечни планови ино путовања, резервације везане за иста се врше непосредно прије самог путовања (неколико дана прије службеног пута); извјештаји са службеног пута су доста уопштени; на основу позива и извјештаја са службеног пута није могуће у свим случајевима утврдити да ли је на службеном путу била обезбијеђена исхрана и др.

ПРЕПОРУКА 13

Узимајући у обзир чињеницу да се за путне трошкове издвајају значајна новчана средства, поново препоручујемо Министарству да досљедно примјењује прописе којим се регулишу накнаде за службено путовање, те с тим у вези успостави ефикасне контроле над предметним издацима у циљу рационалног трошења буџетских средстава.

5.1.3 Издаци за употребу возила

Издаци за употребу возила са 31.12.2019. године износе 844.675 КМ, од чега се на сједиште односи 142.052 КМ, а на ДКП-ове 702.623 КМ.

Према Правилнику Савјета министара БиХ о условима набавке и начину кориштења службених возила у институцијама Босне и Херцеговине, Министарству је дато право кориштења шест службених возила, и то три ниже средње класе, два средње класе и једно возило више средње класе.

Такође, Министарство има право и на специјализована службена возила.

Министарство је у децембру 2015. године припремило Приједлог наведеног правилника о специјализованим возилима, који је након прибављених мишљења надлежних институција упућен, 19.08.2016. године, Савјету министара БиХ на разматрање и давање сагласности. Међутим, наведени правилник још није разматран на сједници Савјета министара БиХ, а Министарство није упућивало ургенције према Савјету министара БиХ по наведеном питању у 2019. години. Сходно наведеном, Министарство је и у 2019.

години пословало без правилника о специјализованим службеним возилима Министарства и ДКП-ова БиХ.

Непостојањем правилника о специјализованим возилима у Министарству није на адекватан начин регулисана употреба специјализованих возила, што повећава ризик ненамјенске потрошње у погледу употребе возила.

ПРЕПОРУКА 14

Министарство је обавезно да предузме све мјере из своје надлежности како би Савјет министара БиХ разматрао предложени текст правилника.

Према презентованој документацији Министарство је у сједишту, са 31.12.2019. године, располагало са 14 возила, од чега осам специјализованих и шест службених возила. Остала возила се користе у ДКП-има (100 специјализованих возила). Са 31.12.2019. године извршена је продаја 10 специјализованих возила, чији поправак је у претходним годинама узроковао значајне трошкове.

Ревизијом је констатовано да одређени број ДКП-ова БиХ не доставља извјештаје о употреби службених возила у сједиште Министарства, тако да не постоје свеобухватне евиденције које би требале да буду подлога за анализе и доношење одговарајућих рјешења и одлука.

У вези с тим, констатовали смо да је централна евиденција о употреби службених возила, коју води Одсјек за опште послове, архив и документацију, недовољно поуздана јер не обезбјеђује потпуне податке и информације о стању службених возила и начину кориштења. Тако се код већине налога за возило не попуњавају све предвиђене рубрике. Констатовано је, наиме, да у путним налозима за возило недостају потписи возача, број пређених километара, вријеме поласка и доласка са пута, утрошак горива и мазива итд.

Недостаци у евиденцијама које су прописане за употребу службених возила имају за посљедицу повећан ризик од ненамјенске употребе службених возила.

ПРЕПОРУКА 15

Потребно је да руководство Министарства предузме потребне мјере у циљу успостављања поузданих евиденција о кориштењу службених возила, које се воде у надлежном Одсјеку, како би се на прихватљив ниво смањио ризик од ненамјенске употребе службених возила.

Ревизијом је утврђено да је и даље присутна неусклађеност података наведених у налогу за возило, евиденцији о присуству на послу за замјеника министра и возача замјеника министра. Наиме, увидом у евиденције о присуству на послу (шихт листе) констатовано је да се за одређени дио мјесеца евидентира присуство на послу (сједиште Министарства), а у путном налогу за употребу службеног возила се наводи нпр. релација Мостар-Широки Бријег-Мостар, која не одговара мјесту рада. Министарство, иначе, нема организационих јединица изван сједишта.

С обзиром на то да замјеник министра остварује право на накнаду за одвојени живот и смјештај због боравка у мјесту рада (сједиште Министарства у Сарајеву), те се због поменуте неусклађености на правилан начин не примјењује ни Одлука о начину и поступку остваривања права запослених у институцијама Босне и Херцеговине на трошкове смјештаја, накнаде за одвојени живот и накнаде за привремено распоређивање.

ПРЕПОРУКА 16

Неопходно је предузети све потребне мјере у циљу усклађености евиденција о присуству на послу и евиденција о употреби службених возила те с тим у вези потребно је редуковати права на накнаде које се признају само у случају присуства на послу.

5.1.4 Уговорене услуге

Уговори о дјелу

Са 31.12.2019. године укупно реализовани нето издаци по основу уговора о дјелу износе 134.125 КМ за ангажман 20 особа. У односу на 2018. годину наведени издаци су већи за 41.525 КМ.

Из образложења захтјева за буџет за 2019. годину могуће је закључити да се ангажман особа по основу уговора о дјелу врши на систематизована радна мјеста. Такође, из табеларног прегледа уговора који се доставља Министарству финансија и трезора БиХ, Министарство наводи да су особе ангажоване на систематизованим радним мјестима. Током 2019. године је настављен ангажман одређених особа из 2018. године (14 особа). Постоје и ангажмани на основу уговора о дјелу у Одсјеку за статусна питања запослених гдје је омогућен приступ подацима из матичних књига и евиденција БиХ (евиденције ЈМБ, провјера држављанског статуса), као и други послови. С тим у вези, као неизоставно поставља се питање ангажовања особа по основу уговора о дјелу на пословима који захтијевају висок степен провјере и безбједности, као и питање заштите личних података сходно Закону о заштити личних података у БиХ, јер закљученим уговорима о дјелу нису дефинисане одговорности лица него само врста посла, накнада и период ангажмана.

Министарство је током године комбиновано користило уговоре о дјелу и уговоре о раду на одређено вријеме. Тачније, у времену након ангажмана по основу уговора о дјелу, лице је било ангажовано по уговору о раду на одређено вријеме и тај поступак се понављао тако да је одређено лице било ангажовано у континуитету. Такође, учили смо да су одређена лица била ангажована путем уговора о дјелу у протеклих неколико година.

У вези с наведеним, можемо закључити да ангажмани за обављање послова систематизованих радних мјеста не могу бити предметом уговора о дјелу.

ПРЕПОРУКА 17

Министарство је дужно руководити се условима које одређена активност (посао) треба испуњавати (Закон о облигационим односима) да би за реализацију исте био кориштен уговор о дјелу као инструмент ангажмана. Сходно томе, уговоре о дјелу треба закључивати само у изузетним и оправданим случајевима и то за послове који се јављају повремено, а не у континуитету током цијеле године.

Примарна здравствена заштита

Услуге примарне здравствене заштите су реализоване у укупном износу од 1.441.247 КМ, од чега се износ од 33.798 КМ односи на сједиште, а износ од 1.407.449 КМ на ДКП-ове. Кроз ревизионе активности се нисмо увјерили да су предузимане даље активности на унапређењу здравствене заштите запослених у ДКП-има, тако да стање у односу на 2018. годину није промијењено.

Наиме, иако су констатоване активности у 2018. години на рјешавању питања примарне здравствене заштите у ДКП-има БиХ на рационалан и прихватљив начин, чињеница је да

то питање у цијелости још увијек није ријешено. Због непостојања јасно дефинисаних правила и поступака у случају настанка здравствених проблема и интервенција код запослених у ДКП-има БиХ, посебно на дестинацијама на којима не постоје закључени уговори нити билатерални споразуми, јављају се проблеми у комуникацији између ДКП-ова БиХ и сједишта у погледу признавања таквих издатака.

ПРЕПОРУКА 18

Потребно је да Министарство предузме активности на јасном дефинисању права и обавеза запослених у ДКП-има БиХ у погледу здравствене заштите, како би исти у случају настанка потребе за здравственим услугама, посебно у ДКП-има у којима не постоје закључени уговори или билатерални споразуми, имали јасно прописану процедуру поступања у начину и обиму остваривања својих права.

5.1.5 Капитални издаци

У оквиру одобреног буџета за капиталне издатке је планирано 2.700.000 КМ, за набавку опреме 993.000 КМ, за набавку сталних средстава у облику права 15.000 КМ те за реконструкцију и инвестиционо одржавање 1.692.000 КМ. С обзиром на то да је Закон о буџету институција Босне и Херцеговине и међународних обавеза Босне и Херцеговине за 2019. годину усвојен у децембру 2019. године, Министарство није било у могућности провести процедуре јавних набавки, осим неколико поступака путем директног споразума. Узимајући у обзир наведено, укупни капитални издаци су остварени у износу од 111.336 КМ, од чега за општу намјену 39.878 КМ¹⁶ и за програме посебне намјене КМ 71.458. Издаци за реконструкцију и инвестиционо одржавање реализовани су у износу од 11.754 КМ.

5.1.6 Вишегодишња капитална улагања

Укупна вриједност вишегодишњих капиталних улагања која су планирана и одобрена по пројектима у 2019. години износи 4.497.956 КМ. Од тога су пренесена средства за вишегодишња капитална улагања из претходне године у износу од 3.555.593 КМ, а у буџету за 2019. годину одобрено је износ од 942.362 КМ. С обзиром на то да је Закон о буџету институција Босне и Херцеговине и међународних обавеза Босне и Херцеговине за 2019. годину усвојен у децембру 2019. године, Министарству нису била оперативна средства од 942.362 КМ одобрена у 2019. години. Међутим, није било значајније реализације нити пренесених средстава из 2018. године за ове намјене, која су била оперативна током читаве 2019. године.

Укупна реализација вишегодишњих капиталних улагања у 2019. години износила је 69.149 КМ, што у односу на расположива средства износи 1,53 %.

Расположива средства и реализација појединачно по пројектима у 2019. години је сљедећа:

- изградња мултифункционалног атријума (расположиво 634.816 КМ, реализовано 7.148 КМ);
- куповина и адаптација објекта ДКП-а у Подгорици (расположиво 1.500.000 КМ, није било реализације);
- адаптација објекта у Будимпешти (расположиво 800.000 КМ, није било реализације);

¹⁶ Усвајањем буџета реализоване су набавке намјештаја (10.441 КМ), компјутерске опреме (9.160 КМ), електронске опреме (16.788 КМ), машине (2.030 КМ) и инвентара (1.459 КМ)

- пресељење држава партнера НАТО у зграду “З” у Бриселу (расположиво 985.818 КМ, није било реализације);
- опремање објекта у Загребу, Лондону, Ослу, Мадриду и Будимпешти (расположиво 153.373 КМ, реализовано 57.396 КМ);
- реконструкција и адаптација објекта у Мадриду (расположиво 400.000 КМ, није било реализације);
- адаптација објекта у Лондону (расположиво 18.695 КМ, није било реализације);
- санација система гријања у згради у Бриселу (расположиво 5.274 КМ, реализовано 4.596 КМ).

Нереализована средства у 2019. години је Министарство пренијело у буџетску 2020. годину.

Поред наведених пројеката, констатовали смо да су током 2019. године остварени капитални примици за куповину објекта за потребе ДКП БиХ у износу од 5.405.701 КМ. Ради се о новоотвореном пројекту који се финансира из остварених примитака од заједничке продаје двије некретнине из сукцесије имовине бивше СФРЈ. У вези с наведеним, у складу са Одлуком Савјета министара БиХ о одобравању заједничке продаје зграде амбасаде и резиденције бивше СФРЈ у Токију (Јапан) примљена су средства у износу од 4.312.881 КМ¹⁷ као и износ од 1.092.820 КМ од продаје зграде амбасаде бивше СФРЈ у Бону (Савезна Република Њемачка), такође реализованој у складу са одлуком Савјета министара БиХ¹⁸.

Из свега наведеног може се закључити да се реализација средстава одобрених за вишегодишње капиталне пројекте не проводи задовољавајућом динамиком. У мањем броју случајева реализација пројеката зависи од спољних објективних фактора, нпр. пресељење држава партнера НАТО у зграду “З” у Бриселу.

Реализација средстава за вишегодишње капиталне пројекте је важна због потребе заштите већ постојећих објеката од пропадања, рационализовања трошкова закупа простора и зграда, обезбјеђења адекватних услова за рад запослених те обезбјеђења квалитетније услуге корисницима у ДКП мрежи БиХ.

Низак проценат реализованих вишегодишњих капиталних улагања се не може у континуитету годинама правдати истим или сличним разлозима и аргументима, а средства се из године у годину преносе без значајније реализације истих.

ПРЕПОРУКА 19

Министарство је обавезно предузети све потребне активности у циљу ефикасније реализације расположивих средстава за вишегодишње капиталне пројекте.

Изградња мултифункционалног атријума у унутрашњем дворишту Министарства¹⁹

У периоду од априла 2013. године до јуна 2017. године за овај пројекат је утрошено укупно 412.912 КМ (прва фаза климатизације цца 270.000 КМ, преостали износ за израду идејног пројекта уређења атријума, прибављање урбанистичке сагласности, израду изведбеног пројекта уређења атријума, уплату ренте, уређење градског грађевинског земљишта и ослобађање од изградње склоништа, као и корекцију изведбеног пројекта).

¹⁷ Службени гласник БиХ број 24/17 / Одлука о покретању поступка заједничке продаје објекта дипломатске и конзуларне имовине бивше СФРЈ за коју не постоји заинтересованост ниједне државе наследице бивше СФРЈ. Књиговодствено евидентирање реализовано на основу извода ЦБ БиХ у износу од 4.312.881 КМ на конту 811116 - примици од продаје некретнина од сукцесије.

¹⁸ Одлука СМ БиХ број 189/19 од 25.04.2019. године

¹⁹ ПН 0601470 укупне вриједности 1.050.000 КМ Службени гласник БиХ, број 35/13, Одлука СМ БиХ за период ВКУ 2013.-2015.

Нереализована средства на овом пројекту на 31.12.2018. године су износила 634.816 КМ и пренесена су у 2019. годину. Од оперативних средстава за ове намјене у 2019. години је реализовано 7.148 КМ (корекције изведбеног пројекта). Као разлог неизвршења на предметном пројекту у Министарству наводе постојање сложених процедура прибављања потребних дозвола, јер се ради о радовима на згради Земаљске владе II, која је под заштитом Комисије за очување националних споменика БиХ, као и постојање малог броја фирми у БиХ са сертификатом неопходним за ангажовање на објектима под заштитом.

Узимајући у обзир дате аргументе за кашњење у реализацији наведеног пројекта, ипак сматрамо да постоје претпоставке за брже дјеловање у погледу реализације датог пројекта за који су обезбијеђена новчана средства.

ПРЕПОРУКА 20

Министарство треба предузети све потребне активности на реализацији пројекта изградње атријума, с обзиром на то да су већ дужи период обезбијеђена средства за наведену намјену.

5.2 Преглед прихода и примитака

У складу са Законом о административним таксама²⁰, Правилником о цијени путних исправа и важећим инструкцијама Министарства финансија и трезора БиХ, Министарство врши наплату и евидентирање административних такси и накнада извршених путем ДКП мреже БиХ те наплату и евидентирање административне таксе у сједишту Министарства за поједине услуге из свог дјелокруга дјелатности.

У прегледу прихода, примитака и финансирања по економским категоријама у 2019. години укупно остварени приходи и примици исказани су у износу од 14.192.117 КМ. Од тога значајнији износ се односи на приходе од особне дјелатности или приходе од конзуларних услуга (8.699.472 КМ), реализоване капиталне примитке (5.425.756 КМ)²¹ и приходе од донација из иностранства (66.889 КМ).

Приходи од конзуларних услуга

Приходи од конзуларних услуга се односе на приходе од административних такси (7.860.537 КМ), приходе од накнада и такси (594.224 КМ), приходе од непланираних уплата-остали приходи (219.836 КМ) и приходе од посебних накнада и такси (24.875 КМ). Поступцима ревизије констатовали смо да је Министарство предузимало одређене активности у циљу реализације препорука ревизије из ранијих година у смислу унапређења постојећег система евидентирања, праћења и сравњења прихода од властите дјелатности Министарства.

Наиме, у септембру 2019. године Министарство је упутило Инструкцију свим ДКП-има БиХ²² према којој је потребно убудуће да се сви наплаћени конзуларни приходи трансферишу једанпут мјесечно и то на крају мјесеца те да се дописом о томе обавјештава сједиште Министарства, док су ДКП-ови БиХ који остварују мање приходе од

²⁰ Службени гласник БиХ број: 16/02, 19/02, 43/04, 8/06, 76/06 и 3/10

²¹ Примитак од продаје некретнина бивше СФРЈ у Токију на основу Одлуке Савјета министара БиХ (4.312.88 и 1 КМ) и примитак на основу Одлуке СМ БиХ о одобравању заједничке продаје некретнине у Бону (1.092.820 КМ) те примитке од продаје возила (17.904 КМ) и продаје опреме (2.151 КМ)

²² Број: 09/3-21-16-1-29838/19 од 17.9.2019. године

конзуларних такси упућени на то да требају вршити трансфер свака три мјесеца, а обавезно крајем децембра текуће године.

При поступању по наведеној Инструкцији јавили су се проблеми умањења прихода на конзуларним рачунима у ДКП-има БиХ због плаћања банкарских услуга. Министарство у циљу рјешавања наведеног питања сугерише досљедну примјену Упутства за наплату и трансфер прихода од конзуларног пословања, према којем се плаћање банкарских и других услуга врши са редовног а не конзуларног рачуна.

Из наведеног се може закључити да дуже вријеме није усклађено поступање дијела ДКП-ова БиХ са интерним упутствима Министарства којима је регулисан трансфер прихода од конзуларног пословања. Ревизија је указивала на праксу да се приликом трансфера наплаћених прихода од конзуларних услуга остварени приход приликом трансфера умањује за трошкове провизије и друге банкарске трошкове као посљедица неусклађеног поступања са Упутством за наплату и трансфер прихода од конзуларног пословања.

ПРЕПОРУКА 21

Министарство треба успоставити систем контрола који ће обезбиједити досљедно поштивање важећих упутстава везано за трансфер прихода од конзуларних услуга из ДКП-ова БиХ.

Увидом у помоћну евиденцију прихода од конзуларног пословања која се води у сједишту Министарства, констатовали смо да Министарство формално води мјесечну евиденцију наплаћених прихода и трансфера прихода по валутама одређених земаља, на основу достављених појединачних табела са подацима из ДКП мреже. У помоћној евиденцији недостају подаци у домаћој валути (КМ) као и информације о насталим трошковима приликом трансфера прихода од конзуларног пословања. Суштински побољшана форма помоћне евиденције би омогућила приказ свих битних података и упоредивост истих са подацима из Главне књиге те правовремено уочавање евентуалних неслагања ових евиденција. То је посебно важно због чињенице да на конту разграничени приходи, осим Министарства, књижења на потражној страни врши и Министарство финансија и трезора БиХ на основу података о приспјелим дознакама прихода према изводима Централне банке БиХ.

У децембру 2019. године упућено је упутство Министарства према свим ДКП-има БиХ с обавезом усаглашавања евиденција наплаћених конзуларних прихода у 2019. години са евиденцијом извршених трансфера конзуларних прихода. Такође, из сједишта Министарства је од ДКП-ова захтијевао трансфер свих наплаћених, а нетрансферисаних, средстава у 2019. години најкасније до 27.12.2019. године.

Министарство је крајем године проводило активности око усклађивања стања на конту разграничени приходи са Министарством финансија и трезора БиХ. Наиме, утврђене су значајне разлике (салдо) на конту разграничени приходи.²³ Међутим, и поред наведених активности, на 31.12.2019. године књиговодствено стање на конту Разграничени приходи износило је 92.293 КМ.²⁴

ПРЕПОРУКА 22

Министарство је обавезно да редовно, у сарадњи са Министарством финансија и трезора БиХ, врши анализу промета на конту разграничени приходи на којем се евидентирају трансфери и уплаћени приходи од конзуларног пословања у ДКП мрежи, у циљу откривања евентуалних грешки и правовременог кориговања истих.

²³ Контно 191115 - Разграничени приход не треба имати исказан салдо на крају обрачунског периода.

²⁴ Почетно стање 69.880 КМ промет 8.549.970 КМ/8.387.797 КМ

Уназад неколико година, ревизија је отворила питање начина праћења и евидентирања прихода од административних такси у Министарству цивилних послова БиХ по основу престанка држављанства одрицањем за која су захтјеви поднесени у ДКП мрежи. Тачније, Министарство цивилних послова БиХ издаје рјешења о престанку држављанства, а наплату такси по датом основу врши Министарство.

С тим у вези, у вријеме обављања завршне финансијске ревизије за 2019. годину у Министарству информисани смо да је у фебруару 2020. године одржан састанак представника Министарства са представницима Министарства цивилних послова БиХ у циљу успостављања сарадње у дијелу који се односи на евидентирање наплате административне таксе по основу престанка држављанства одрицањем у ДКП мрежи БиХ. Договорено је да ће Министарство убудуће настојати полугодишње и годишње извјештавати Министарство цивилних послова БиХ о укупно наплаћеној такси за текуће периоде, те је о истом достављена информација за 2019. годину²⁵.

Како управни поступак око издавања рјешења о престанку држављанства одрицањем води Министарство цивилних послова БиХ, а прописане приходе по датом основу за захтјеве поднесене у ДКП мрежи прикупља и евидентира Министарство, неопходна је комуникација и размјена података у циљу смањења ризика од настанка грешке.

ПРЕПОРУКА 23

Министарство треба наставити сарадњу са Министарством цивилних послова БиХ на успостављању система који ће пружити поуздане информације о наплати административних такси на основу захтјева за престанак држављанства БиХ одрицањем у циљу транспарентног и ефикасног рада.

5.3 Биланс стања

У Билансу стања на 31.12.2019. године исказана су укупна средства у износу од 74.935.275 КМ. Укупне обавезе са изворима средстава исказане су у износу од 61.708.522 КМ.

Значајне ставке биланса стања односе се на новчана средства (12.270.440 КМ), краткорочна потраживања (495.659 КМ), краткорочне пласмане (1.808.724 КМ), финансијске и обрачунске односе са другим повезаним јединицама (141.037 КМ), краткорочна разграничења (2.250.557 КМ), неотписану вриједност сталних средстава (57.968.858 КМ), обавезе према добављачима (559.963 КМ), обавезе према запосленима (1.025.897 КМ) и краткорочна разграничења (1.581.554 КМ).

Биланс стања приказан је у Табели II у прилогу Извјештаја.

5.3.1 Стална средства

Према подацима у Главној књизи набавна вриједност сталних средстава износи 79.030.931 КМ, исправка вриједности 21.062.073 КМ, а садашња вриједност сталних средстава је исказана у износу од 57.968.858 КМ. У односу на упоредни период 2018. године, садашња вриједност сталних средстава повећана је за 3 %.

Образложења уз Биланс стања која се односе на стална средства значајне вриједности, као и промјене на сталним средствима у смислу повећања, расходовања и осталих прилагођавања су врло кратка без битних информација које указују на суштину промјене

²⁵ Акт број: 09/03-16-1-3239-1/20 од 24.2.2020. године наплаћени износ 1.667.029 КМ

вриједности сталних средстава у Министарству. Битно је са дужном пажњом образложити промјене на позицији сталних средстава као и изворима средстава јер се ради о имовини Министарства исказаној у значајном износу. Констатовали смо да су извори сталних средстава исказани у износу од 57.968.882 КМ. Према презентованим информацијама, извори сталних средстава укључују садашњу вриједност сталних средстава Министарства у износу од 57.961.214 КМ и салдо на конту примици од продаје сталних средстава у износу од 7.668 КМ²⁶. Иако није дошло до нарушавања равнотеже у укупном износу неотписане вриједности сталних средстава исказаној у Билансу стања и укупних извора средстава, књиговодствено евидентирање наведене трансакције је утицало на то да вриједност извора сталних средстава (57.961.214 КМ) није усклађена са садашњом вриједношћу сталних средстава (57.968.882 КМ).

ПРЕПОРУКА 24

Потребно је унаприједити образложење позиција Биланса стања, посебно у дијелу сталних средстава, у смислу детаљног образложења суштинских промјена које су се током године догодиле и утицале на повећање или смањење садашње вриједности сталних средстава.

ПРЕПОРУКА 25

Потребно је да се изврши провјера евидентирања трансакције примитака од продаје сталних средстава, у оквиру извора сталних средстава, те проведе корекција књижења у циљу исказивања стања извора средстава који одражава садашњу вриједност сталних средстава.

5.3.2 Потраживања

Према подацима из Главне књиге Министарства укупна потраживања на 31.12.2019. године износе 4.695.977 КМ, а састоје се од краткорочних потраживања (495.659 КМ), краткорочних пласмана (1.808.724 КМ), финансијских и обрачунских односа с другим јединицама (141.037 КМ) и краткорочних разграничења (2.250.557 КМ). Потраживања у сједишту Министарства износе 167.034 КМ, а у ДКП-има БиХ 4.528.943 КМ.

У оквиру краткорочних потраживања у ДКП-има значајан износ односи се на остала потраживања у износу од 296.054 КМ, која се односе на потраживања од запослених у ДКП мрежи, с тим да у оквиру ове групе имамо потраживања која имају негативан салдо у износу од -26,285 КМ евидентиран на конту потраживања за преплаћене порезе и доприносе.

Што се тиче потраживања у сједишту Министарства, значајнији издаци односе се на потраживања од радника за мањкове у износу од 41.071 КМ и сумњива и спорна потраживања у износу од 64.111 КМ.

Нисмо се увјерили да је Министарство предузимало конкретније мјере на наплати потраживања која се везују за запослене у Министарству.

²⁶ Амбасада БиХ у Ријаду је у 2019. години извршила продају службеног возила за КМ 9.318, а наведена средства нису трансферисана до краја 2019. године те је овај износ књиговодствено евидентиран на потражној страни konta примици од продаје сталних средстава. Како је на дуговној страни овог књиговодственог conta пренесен износ од 1.650 КМ из претходних година, коначни салдо на књиговодственом конту примици од продаје сталних средстава износи 7.668 КМ.

ПРЕПОРУКА 26

Поново препоручујемо Министарству да анализира појединачно потраживања од запослених и потом сачини план поступања у циљу њихове наплате.

ПРЕПОРУКА 27

Поново препоручујемо Министарству да сачини процедуре за евидентирање потраживања од запослених, како би сви запослени били упознати са поступком евидентирања потраживања и начином на који ће потраживања бити наплаћивана.

5.3.3 Обавезе

Краткорочна разграничења су у ДКП-има на 31.12.2019. године исказана у износу од 1.581.511 КМ, а односе се на:

- *Разграничене приходе* у износу од 1.502.638 КМ који се односе на трансфер средстава за финансирање ДКП-ова које се обавља преко рачуна Министарства отвореног у Минхену. Будући да се буџетска средства одобравају у фиксном износу у КМ, а финансирање ДКП-ова врши у валутама земље пријема јавља се потреба обрачуна курсних разлика. Министарство је покушавало питање салда на наведеном конту ријешити са Министарством финансија и трезора БиХ, међутим, наведено питање још увијек није ријешено.

- *Разграничене расходе* у износу од 79.132 КМ чине разграничења за капиталне набавке ДКП-ова на основу уговора закључених у 2019. години (10.389 КМ) и књижења извршених на наведеном конту у претходним годинама (68.743 КМ).

Износ из претходних година се односи на средства резервисана за објекте добијене сукцесијом и средства која су била планирана за плаћање адвоката у Милану, за укњижбу објекта у Мадриду, те нереализовани уговор поправке крова Амбасаде БиХ у Ослу. Током ревизије смо добили информацију да износи на наведеном конту нису затворени због комплексности процедура које претходе плаћању. До 31.03.2020. године од укупног износа књиженог на разграничене расходе, затворено је 11.209,69 КМ или 14%.

Истичемо да су обавезе евидентирани на контима разграничених расхода краткорочне обавезе и да би исте требале бити затворене у року од годину дана.

ПРЕПОРУКА 28

Министарство је обавезно придржавати се важећих прописа који регулишу књиговодствено евидентирања пословних промјена у Главну књигу.

5.3.4 Попис средстава и обавеза

На основу Одлуке Министарства о попису средстава и обавеза према изворима и усклађивању књиговодственог са стварним стањем на 31.12.2019. године именована је Централна пописна комисија²⁷ и четири појединачне комисије за конкретне предмете

²⁷ Број:09/3-1-16-5-38883-2/19 од 12.12.2019. године и 09/3-1-16-5-38883-4/19 од 19.12.2019. године

пописа.²⁸ У циљу обављања активности свеобухватног и ефикасног пописа у Министарству из сједишта су према ДКП мрежи БиХ правовремено упућене одлуке о попису и усклађивању књиговодственог са стварним стањем на 31.12.2019. године, Инструкција и План пописа, те пописне листе из помоћне књиге сталних средстава.

Поступцима ревизије констатовали смо да је Министарство извршило попис сталних средстава, новчаних средстава, потраживања и обавеза, те ситног инвентара и материјала са стањем на 31.12.2019. године. Централна пописна комисија је почетком фебруара 2020. године сачинила Извјештај о извршеном попису средстава и обавеза, који је усвојило руководство Министарства 24.02.2020. године²⁹.

Према презентованим информацијама Централне пописне комисије, и у 2019. години одређени број појединачних извјештаја комисија за попис у ДКП мрежи БиХ је достављен са закашњењем или су били непотпуни. Наведено је утицало на кашњење у изради извјештаја појединачних комисија у сједишту Министарства као и извјештаја Централне пописне комисије у односу на задате рокове. Централна пописна комисија је у свом извјештају навела да јој није био доступан Извјештај о реализованим препорукама и закључцима из Извјештаја Централне пописне комисије за попис средстава и обавеза према изворима средстава у Министарству за 2018. годину. Ради ефикасности и континуитета рада Централне пописне комисије, између осталог је потребно користити информације из Извјештаја о реализованим препорукама и закључцима из претходне године.

Попис сталних средстава

Поступцима ревизије констатовали смо да је Министарство извршило попис сталних средстава, новчаних средстава, потраживања и обавеза, те ситног инвентара и материјала са стањем на 31.12.2019. године. Централна пописна комисија је почетком фебруара 2020. године сачинила Извјештај о извршеном попису средстава и обавеза, који је усвојило руководство Министарства 24.02.2020. године³⁰.

Анализом појединачних извјештаја за попис, Централна пописна комисија је утврдила конкретне закључке и препоруке које је потребно провести од стране надлежних служби у Сектору општих послова током 2020. године. Закључено је да недостају процедуре пријема, означавања, стављања у употребу и евидентирања новонабављених сталних средстава и располагања сталним средствима, те је потребно што прије припремити ову процедуру која ће обавезати све запослене у вези с располагањем сталним средствима. На квалитетно окончање пописа сталних средстава је утицало понављање праксе из ранијих година према којој није извршено физичко уклањање расходованог намјештаја на основу усвојених Одлука о отпису (расходовању). Да се наведено питање коначно уреди и ријеши, предложено је да се задуже конкретне комисије за попис које ће сачинити Записник о физичком уништењу основних средстава у складу са Одлуком о расходовању те исти доставити Одсјеку за финансије ради књиговодственог евидентирања. Констатовано је да дио сталних средстава није адекватно означен те је предложено да се инвентурним бројевима означе сва стална средства која нису означена, ажурира списак основних средстава у свакој канцеларији и истакне на видном мјесту. Комисија за попис сталних средстава у сједишту Министарства је предложила листу за отпис намјештаја који је поломљен и дотрајао, те се као такав више не може користити. Констатовано је да је дио намјештаја у сједишту избачен из зграде, а да

²⁸ Именоване се следеће комисије: Комисија за попис земљишта, грађевина, намјештаја, аутомобила, дјела ликовних умјетности, те свих осталих средстава и залиха материјала у економату у сједишту Министарства, Комисија за попис информатичке, електронске и остале опреме у сједишту Министарства, Комисија за попис новчаних средстава, потраживања и обавеза Министарства и Комисија за усклађивање стварног са књиговодственим стањем у ДКП Мрежи БиХ.

²⁹ Број:01-ИНТ-516/20 од 24.02.2020. године

³⁰ Број:01-ИНТ-516/20 од 24.02.2020. године

претходно није отписан. Сходно томе, Комисија за попис сталних средстава је предложила листу за отпис мањка сталних средстава-намјештаја који је претходно избачен из употребе.

Сачињена је листа за отпис информатичке опреме у сједишту Министарства која је у потпуности застарјела и као таква изгубила своју употребну вриједност, а чија је укупна садашња вриједност 1.298 КМ. Предложена је и листа за отпис мањка информатичке опреме која је потпуно амортизована.

Што се тиче обављеног пописа сталних средстава у ДКП мрежи БиХ, Централна пописна комисија је детаљно анализирила достављене појединачне извјештаје и констатовала одређене слабости и донијела конкретне закључке у циљу постизања сврхе пописа у ДКП мрежи БиХ.

Како су постојале одређене нелогичности и нејасноће по питању пописа сталних средстава у Амбасади и Мисији у Бриселу у претходним годинама предложено је понављање пописа у наведеним ДКП-има. Утврђено је да умјетничка дјела (слике) која су преузета у поступку сукцесије имовине бивше СФРЈ још увијек нису процијењена и евидентирана у пословне књиге. С тим у вези, Централна пописна комисија је предложила провођење процјене од стране стручних особа и књиговодствено евидентирање умјетничких дјела.

Пописом је констатовано да дио новонабављених средстава у ДКП-има није књиговодствено евидентиран те је сходно томе препоручено њихово евидентирање. Централна пописна комисија је констатовала мањак двије умјетничке слике из ранијих година у Амбасади БиХ у Ватикану за које се води судски спор.

Из свега наведеног можемо закључити да је организовање и провођење активности пописа у Министарству врло захтјеван процес због сложености организационе структуре. Министарство је направило одређене позитивне помаке и побољшања у организовању и координацији активности за провођење пописа. Извјештаји појединачних комисија и Централне пописне комисије су врло садржајни, са прецизним закључцима и препорукама као и роковима за провођење истих. Међутим, и поред тога, а на основу остале достављене документације, не можемо са сигурношћу потврдити да је постигнута крајња сврха пописа, односно да је извршено усклађивање књиговодственог са стварним стањем сталних средстава, а што је основ за потврду тачности билансних позиција сталних средстава. Наиме, није нам презентован извјештај из модула сталних средстава односно обрачун инвентуре на 31.12.2019. године на основу којег се може потврдити да је извршено читавање резултата натуралног пописа сталних средстава у модул сталних средстава. Према образложењу, код кориштења модула сталних средстава постоје потешкоће узроковане сложеностом организацијом и дислокацијом ДКП мреже и сједишта Министарства. Модул сталних средстава је помоћна књига која треба одражавати суштину процеса пописа односно усклађивање стварног са књиговодственим стањем сталних средстава. Такође смо констатовали да стална средства са листи за отпис и расходовање нису стављена на средства ван употребе.

ПРЕПОРУКА 29

У циљу отклањања недостатака и слабости везано за означавање, евидентирање и чување сталних средстава, препоручујемо Министарству да у цијелости реализује препоруке Централне пописне комисије које је руководство Министарства прихватило Одлуком о усвајању Извјештаја о извршеном попису имовине и обавеза и усклађивању књиговодственог са стварним стањем на 31.12.2019. године.

Попис потраживања

Одлуком Министарства од 25.12.2018. године именована је Комисија за попис новчаних средстава, потраживања и обавеза. Комисија за попис новчаних средстава, потраживања и обавеза према изворима средстава Министарства је свој Извјештај сачинила и предала Централној пописној комисији 24.02.2020. године.

Према садржају извјештаја наведене комисије у 2019. години и препорука које је комисија дала може се доћи до општег закључка да су потраживања пописана на бази података који се налазе у Главној књизи, а да у највећем броју случајева, посебно за потраживања из ранијег периода, није вршен увид у оригиналну документацију у циљу утврђивања основности извршених књижења на позицијама (контима) потраживања. С тим у вези наводимо појединачне неправилности и недостатке које је констатовала надлежна комисија, а односе се на сљедеће:

- приликом пописа потраживања у једном броју ДКП-ова БиХ није назначено на шта се исказана потраживања односе (потраживања из ранијег периода евидентирана на конту потраживања од физичких особа и конту сумњива и спорна потраживања);
- није утврђена основаност и структура исказаних потраживања у Главној књизи (нпр. салда из ранијег периода евидентирана на конту Остала потраживања односе се на потраживања од запослених у ДКП мрежи);
- пописом нису обухваћена сва стања исказана на контима потраживања (нпр. конто Прелазни рачун потраживања у сједишту, конто Потраживања за испоручене услуге и робу, конто Потраживања за унапријед плаћену робу и услуге–аванси);
- на контима потраживања евидентирана су потражна салда, а што није у складу са природом предметне књиговодствене позиције (нпр. конто 131391-Генерални конзулат БиХ Франкфурт, Мисија БиХ при НАТО, Амбасада БиХ Брисел те конто 131341-Амбасада у Бечу, Амбасада у Отави);
- десет ДКП-ова БиХ није доставило пописе потраживања и то: Џакарта, Исламабад, Кувајт, Москва, Отава, Пекинг, Ријад, Техеран, Тел Авив и Триполи);
- на одређеним контима постоје почетна салда потраживања из ранијег периода (нека су стара више од 10 година), а непознато је на шта се иста односе (упитно постојање оригиналне архиве за наведена потраживања);
- непровођење наплате одређених потраживања.

На основу наведеног можемо констатовати да поново није у потпуности постигнута основна сврха пописа, а то је утврђивање стварног стања потраживања с књиговодственим стањем, чиме се доводи у питање тачност предметних позиција исказаних у финансијским извјештајима. При томе је важно истакнути да на неким од конта потраживања Министарство исказује пословне промјене (салда) која су стара и више од 10 година.

Посљедица наведених неправилности и недостатака који су утврђени пописом потраживања је приказ података по билансним позицијама које не одражавају истинито и фер стање имовине са којом Министарство располаже и управља.

Непоуздане књиговодствене евиденције о потраживањима као и неефикасност у наплати потраживања могу као посљедицу имати даље неодговорно и домаћинско поступање појединаца средствима која су им дата на располагање и управљање.

ПРЕПОРУКА 30

Узимајући у обзир препоруке комисије за попис потраживања, неопходно је на систематичан начин приступити анализи потраживања са аспекта њихове документованости, основаности књижења на контима на којима су евидентирани, рачунски и наплативости у циљу њиховог истинитог и фер исказивања у оквиру билансних позиција.

Попис обавеза

Према подацима из Главне књиге Министарства, укупне обавезе на 31.12.2019. године износе 3.739.640 КМ и то у сједишту Министарства 1.305.685 КМ, а у ДКП мрежи 2.433.954 КМ.

Према извјештају Комисије за попис новчаних средстава, потраживања и обавеза, укупне обавезе на 31.12.2019. године износе 3.823.236 КМ и то у сједишту Министарства 1.309.685 КМ, а у ДКП мрежи 2.513.551 КМ. Разлог неслагања између Извјештаја и Главне књиге је у томе што су вршена књижења након извјештаја пописне комисије, без поновног савјештања коначног стања обавеза од стране пописне комисије. Попис обавеза је у принципу извршен само преписивањем стања по контима из Главне књиге на дан пописа без упоређивања истог са стварним стањем те испитивањем оправданости исказаних салда на појединим контима.

Обавезе према добављачима у сједишту Министарства износе 314.482 КМ и исте су пописане на основу аналитичких картица добављача, а не на основу усклађивања података из помоћних евиденција (КУФ) са подацима из Главне књиге. У рачуноводству је крајем године запримљен одређени број извода отворених ставки које су, сходно одредбама Закона о рачуноводству за правне особе, добављачи доставили Министарству. Увидом у стање на изводима отворених ставки код појединих добављача из узорка и аналитичке картице добављача, уочено је да стања са једним бројем добављача нису усаглашена док одређени добављачи нису ни доставили ИОС-е.

Сачињени су посебни извјештаји комисије за сједиште и ДКП мрежу у чијем прилогу су табеларни прегледи обавеза. Увидом у садржаје наведених извјештаја уочили смо више проблема који су отежавали ефикасно провођење пописа. Констатације и закључци пописних комисија су исти или слични као и претходних година, а односе не на следеће:

- одређени број ДКП-ова БиХ није доставио попис обавеза (Џакарта, Исламабад, Кувајт, Москва, Отава, Пекинг, Ријад, Техеран, Тел Авив и Триполи);
- одређени ДКП-ови су достављали податке који нису били потпуни (нпр. нису обухваћене обавезе за депозите и аконтације плата);
- књиговодствено су евидентирани одређене обавезе без информације на шта се исте односе;
- евидентирани обавезе у Главној књизи нису усклађене са извјештајем о извршеном попису (конта 3411 и 3412);
- на неким контима обавеза евидентирана су дуговна салда, што није у складу са природом предметне позиције;
- грешке у књижењу и питање документационе основе за одређена књижења обавеза³¹ (нпр. грешке у књижењу у Амбасади БиХ у Берну, Генералном конзулату у Франкфурту и др.).

³¹ Евидентирани обавезе на контима: 3111,3112,3119,3411,3412,3413 и 3414

Провођење пописа обавеза са претходно наведеним недостацима и слабостима не омогућава остварење сврхе пописа. Наиме, циљ провођења пописа је утврђивање стварног стања имовине и обавеза и с тим у вези усклађивања књиговодственог стања тј. билансних позиција са стварним стањем.

Генерални проблем у погледу пописа обавеза и њиховог истинитог и фер исказивања су акумулирана почетна стања, грешке у књижењу, стална флуктуација кадрова у Одсјеку за финансије у сједишту Министарства, те координација између сједишта Министарства и ДКП-ова. Такође, проблем представља и чињеница да у ДКП-има гдје се врши књиговодствено евидентирање, запослени који раде на тим пословима нису вршили увид у претходне периоде, односно не врши се анализа документације из претходног периода у циљу утврђивања стварних стања и основаности извршених књижења, а често проблем представља и компетентност особа које раде на тим пословима.

Како би се ријешио дугогодишњи проблем постојећих салда и основаности књижења на одређеним контима обавеза Централна пописна комисија је предложила формирање комисије за књиговодствену анализу обавеза у сједишту Министарства и ДКП-овима која би имала за задатак направити анализу салда на контима обавеза.

ПРЕПОРУКА 31

Потребно је да Министарство предузме конкретне активности на рјешавању кумулираних проблема везаних за истинито и фер исказивање обавеза, кроз провођење континуираних активности на рјешавању питања евидентираних стања (салда) обавеза анализом књиговодствених промјена и доступне документације која се односи на исте.

5.4 Преглед динамике запошљавања

Планирани број радних мјеста према важећем Правилнику о унутрашњој организацији и систематизацији износи 658, од чега су 288 радна мјеста систематизована у сједишту, а 370 радних мјеста у ДКП мрежи.

Према захтјеву за додјелу средстава из буџета за 2019. годину као база за израчунавање потребних средстава за плате и накнаде било је 520 запослених, од чега 245 у сједишту Министарства и 275 запослених у ДКП-има БиХ, колико је и одобрено Законом о буџету институција БиХ и међународних обавеза Босне и Херцеговине. У захтјеву за буџет наведено је да пројекција буџета предвиђа исти број запослених као и прошле године, те да неће бити новог запошљавања изузев попуне упражњених радних мјеста услјед пензионисања (седам радних мјеста). Према подацима Министарства, престанак радног односа имало је укупно 47 особа (и то 24 особе у сједишту и 23 у ДКП-има). Престанак радног односа у сједишту услјед пензионисања имало је седам особа, четири особе су имале споразумни престанак радног односа (од чега једна по основу члана 32б ЗДС - Директно преузимање државних службеника), два амбасадора at large.

Престанак радног односа у ДКП-у се односи на шефове ДКП-ова (по основу одлука Предсједништва БиХ).

Министарство у Образложењу Годишњег извјештаја о извршењу буџета није обухватило динамику запошљавања, иако запошљавање и управљање кадровима представља један од кључних процеса, с обзиром на то да се исто везује и за друге трошкове (плате, накнаде, путне трошкове, услуге смјештаја и сл.).

Према обрасцу 4/1 - Преглед динамике запошљавања финансијских извјештаја на 31.12.2019. Министарство је исказало број од 497 запослених (и то 224 запослена у

сједишту и 273 у ДКП-има). У односу на претходну годину укупан број запослених је већи за седам.

Према табели, систематизација радних мјеста коју је Министарство сачинило за потребе ревизије број запослених особа на 31.12.2019. године у сједишту је био 225³², док је број особа у ДКП-има 268.

Пројекција броја запослених за 2019. годину није иста у захтјеву за буџет (BPMIS табела Динамика запошљавања) и обрасцу 4/1. Такође, уочена су значајна одступања броја запослених за одређена радна мјеста која су предвиђена пројекцијом буџета (образац 4/1), у односу на стварни број запослених на 31.12.2019. године.

Наведени подаци о броју запослених кориштени из више извора или евиденција показују да Министарство нема поуздане евиденције о броју запослених на одређени дан или да су различити извјештаји и евиденције креирани са одређеним грешкама.

Грешке у евиденцијама запослених дијелом су узроковане неажурношћу у евидентирању насталих кадровских промјена које се јављају због честих интерних премјештаја у самом Министарству.

Подаци о кретањима запослених се исказују на основу донесених рјешења којим је регулисан њихов радноправни статус, што у одређеним случајевима не одговара стварном стању ствари у Министарству. За примјер наводимо да рјешење за одлазак у ДКП и датум ступања на дужност у ДКП нису у одређеним случајевима усаглашени.

ПРЕПОРУКА 32

Сматрамо да је због велике флукуације запослених потребно обезбиједити ажурно евидентирање промјена радноправног статуса запослених тако да се створе услови да Министарство може у сваком тренутку имати тачан број запослених са статусом сваког запосленог лица.

Запошљавање на неодређено вријеме

Према презентованим подацима током ревизије са 31.12.2019. године укупно је примљено 13 државних службеника на неодређено вријеме, од чега пет кориштењем института „резервне листе“, а једна особа је примљена по основу директног преузимања. Такође, путем екстерног премјештаја примљена је једна особа. Седам државних службеника је примљено без сагласности Савјета министара БиХ, а након окончане конкурсне процедуре по јавном огласу из јула 2018. године.

На основу проведене конкурсне процедуре примљена су три запосленика, али без претходно прибављене сагласности Савјета министара БиХ.

Министарство је и током 2019. године вршило интерне премјештаје државних службеника који су били на пробном раду, иако исти нису могли имати оцјену рада из члана 30. став 7. Закона о државној служби у институцијама БиХ. Такви интерни премјештаји су имали за посљедицу примјену члана 29. став 5. односно активирање резервних листи успјешних кандидата и пријем додатних државних службеника на неодређено вријеме.

За провођење интерних премјештаја Министарство је тражило мишљење Агенције за државну службу БиХ. У својим мишљењима, од којих су нека била и с резервом, Агенција за државну службу БиХ је наводила да мишљења нису обавезујуће природе, наглашавајући да одлуку о интерном премјештају доноси руководилац институције и да при томе исти треба да води рачуна о сврсисходности и легалности исте. У неким мишљењима се доводи у питање оправданост таквих премјештаја или се изражава резерва у погледу недостављања оцјене рада државног службеника за претходни период.

³² Број укључује и седам лица која су била на испомоћи у ДКП-има, а која примају плату у ДКП-има.

Само премјештање државних службеника у кратком периоду након постављења, без анализе испуњености законских услова, те посљедица таквог премјештања је, између осталог, поступање супротно препорукама које су у претходним ревизијама у Министарству даване у вези са наведеним питањем.

ПРЕПОРУКА 33

Министарство је дужно интерне премјештаје проводити уз досљедну примјену Закона о државној служби у институцијама БиХ, при чему код разматрања одлуке о интерном премјештају, унапређењу или екстерном премјештају Министарство има обавезу водити рачуна о правним и финансијским посљедицама таквих радњи као и о утицају истих на транспарентност у запошљавању.

Запошљавање на одређено вријеме

Према презентованим подацима радни однос на одређено вријеме у 2019. години у Министарству засновало је 58 особа, од чега 32 шефа ДКП (амбасадори и генерални конзули), 10 приправника (који нису обухваћени захтјевом за буџет), три савјетника министра, три савјетника замјеника министра, четири државна службеника и шест запосленика.

У току 2019. године на одређено радно вријеме ангажоване су особе до три мјесеца, након чега се одређени број особа ангажује на друго радно мјесто или се ангажује по основу уговора о дјелу, али наставља са ангажманом у Министарству. Према презентованим подацима, особе су биле ангажоване на радна мјеста која су упражњена због породилског одсуства запослених (до три мјесеца) или на основу примјене члана 16. став 5) Закона о раду у институцијама БиХ. Ангажман на основу поменутог члана Закона о раду у институцијама БиХ је вршен до три мјесеца, без јавног огласа, уз прекиде између два ангажмана.

Ревидирањем наведених издатака уочили смо да је шест лица која су била ангажована по основу уговора о раду на одређено вријеме такође била ангажована по уговору о дјелу у сједишту Министарства, али не у истим периодима. По прекиду уговора о раду на одређено вријеме лица су била ангажована по основу уговора о дјелу, тако да се остваривао континуитет ангажмана.

ПРЕПОРУКА 34

Министарство је дужно ангажман особа путем уговора о раду на одређено вријеме проводити у складу са Законом о раду у институцијама БиХ руководећи се принципима законитости и транспарентности.

Упућивање на испомоћ у ДКП-ове БиХ

Министарство је на 31.12.2019. године имало седам особа упућених на испомоћ у ДКП-ове, а у току године на испомоћи је било 15 особа. Такође, уочено је да су одређене особе које су се вратиле из ДКП-ова упућиване поново у ДКП-ове као испомоћ.

У рјешењима о упућивање у ДКП као испомоћ наводи се повећан обим посла, чиме је угрожен нормалан рад одређеног ДКП-а.

Током ревизије нисмо се увјерили на основу чијег захтјева, односно на чију иницијативу се одобрава слање испомоћи у одређене ДКП-ове. Наиме, у разговору с особама из кадровске службе добили смо информацију да они не посједују захтјеве из ДКП-ова о потреби слања испомоћи. Права која произлазе из Правилника о платама, додацима и накнадама особља у дипломатско-конзуларним представништвима БиХ односе се у

пуном капацитету и на особе на испомоћи, тако да су трошкови упућивања запослених у испомоћ значајни.

ПРЕПОРУКА 35

Министарство је дужно да јасно пропише у којим ситуацијама, условима и околностима се запослени може упутити као испомоћ у ДКП-ове БиХ.

Министарство је по пресуди Суда БиХ од 09.03.2020. године изгубило спор који је вођен у вези са пензионисањем запосленог и истом је наложено враћање запосленог на посао и новчане надокнаде. Такође, по предмету који се односи на пензионисање запослених у Министарству, Суд БиХ је донио пресуду у јуну 2019. године којом се поништава рјешење Одбора државне службе за жалбе и Агенције за државну службу БиХ.

У циљу превенирања судских спорова, нарочито по питању радноправних односа, добили смо информацију да Министарство анализира правне прописе и потенцијалне ризике од судских спорова ради покретања иницијативе за измјене истих.

Министарство је извршило оцјењивање државних службеника и о истом обавијестило Агенцију за државну службу БиХ.

6. ЈАВНЕ НАБАВКЕ

Министарство је донијело План јавних набавки за 2019. годину како је прописано Законом о јавним набавкама³³. За сваки поступак јавне набавке, одлуком министра, формирана је комисија која проводи поступке јавних набавки.

Према презентованим подацима, Министарство је у 2019. години провело 26 поступака јавних набавки из текућих издатака (отворени, конкурентски, преговарачки и поступци у складу са Анексом II, дио Б) те осам путем директног споразума из капиталних издатака. Након претходно проведених поступака, укупна вриједност закључених уговора износила је 851.489 КМ (824.419 КМ из текућих издатака и 27.079 КМ из капиталних издатака).

Увидом у реализацију укупно покренутих поступака јавних набавки те тестирањем процедура значајнијих окончаних поступака јавних набавки који се односе на набавку авио-карата, набавку горива, те набавку компјутерске опреме и канцеларијских машина, утврђени су недостаци које наводимо у наставку.

6.1 Набавка авио-карата

Предметни поступак је покренут Одлуком од 06.11.2017. године процијењене вриједности 500.000 КМ на годишњем нивоу. Након евалуације понуда од стране Комисије за јавне набавке, констатовано је да прворангирани понуђач има најнижу цијену понуде и то седам пута нижу од другорангираног понуђача. Актом од 17.01.2018. године тражено је изјашњење прворангираног због неприродно ниске цијене. Прворангирани понуђач је 22.01.2018. године доставио тражено изјашњење у којем је детаљно образложена понуђена цијена. Комисија за јавне набавке је после детаљне анализе прихватила изјашњење. Министарство је донијело Одлуку о избору најповољнијег понуђача 30.01.2018. године. Другорангирани понуђач је уложио жалбу на донесену одлуку. Канцеларија за разматрање жалби БиХ 21.03.2018. године рјешењем усваја жалбу и поништава акт уговорног органа и предмет враћа уговорном органу на поновни поступак. Дана 04.06.2018. године Министарство поново доноси одлуку о избору истог понуђача као најповољнијег, а иста одлука је прослијеђена осталим понуђачима тек 13.12.2018. године. Другорангирани понуђач поново улаже жалбу на Одлуку Министарства

³³ Службени гласник БиХ, број 39/14

19.12.2018. године због истека рока за доставу одлуке понуђачима и рока важења понуде прворангираног понуђача. Канцеларија за разматрање жалби је 30.01.2019. године донијела рјешење којим се усваја жалба и поништава акт уговорног органа и враћа на поновни поступак. Дана 19.03.2019. године, Министарство доноси Одлуку о избору најповољнијег понуђача, којом поново бира истог понуђача као прворангираног. Другорангирани понуђач 01.04. 2019. улаже жалбу на донесену одлуку. Канцеларија за разматрање жалби је 30.05.2019. године донијела рјешење којим се усваја жалба и поништава акт уговорног органа и враћа на поновни поступак. Комисија за јавне набавке је на засједању од 05.07.2019. године затражила поновно детаљно образложење неприродно ниске цијене, а у складу са чланом 66. Закона о јавним набавкама.

Прворангирани понуђач је 10.07.2019. године доставио детаљно образложење. Анализом објашњења неприродно ниске цијене, Комисија је утврдила да је прворангирани понуђач доставио детаљне информације о разлозима понуђене цијене. Сходно томе Министарство доноси Одлуку о избору најповољнијег понуђача 15.07.2019. године, којом се понуда прворангираног понуђача проглашава најповољнијом. На донесену одлуку није било уложених жалби.

Оквирни споразум са прворангираним понуђачем укупне вриједности до 500.000 КМ без ПДВ-а је закључен 12.09.2019. године на основу претходно прибављеног мишљења Правобранилаштва БиХ.

Узимајући у обзир активности Министарства у предметној набавци, можемо закључити да исто није поступало у складу са чланом 70. став 2. Закона о јавним набавкама којим је јасно дефинисано да се одлуке о избору најповољнијег добављача достављају понуђачима у року од три дана, а најкасније у року од седам дана од дана доношења одлуке. У конкретној набавци одлука о избору је понуђачима достављана неколико мјесеци након њеног доношења.

Посљедице таквог поступања су основани жалбени поступци и могући финансијски губици за Министарство.

ПРЕПОРУКА 36

Министарство је дужно поштивати законске рокове у поступцима јавних набавки.

6.2. Набавка горива

Набавка горива у Министарству проведена је путем отвореног поступка процијењене вриједности од 136.752 КМ без ПДВ-а на период од 24 мјесеца.

Понуде су доставила четири понуђача од којих један није био квалификован. Најнижа понуђена цијена прије е-аукције је износила 112.629 КМ без ПДВ-а. Министарство је провело поступак е-аукције и коначна цијена остварена на е-аукцији је била 103.644 КМ без ПДВ-а.

Са најповољнијим понуђачем је закључен оквирни споразум на период од 24 мјесеца при чему је у обрасцу за цијену исказан рабат у просјеку од око 8 %.

Тендерском документацијом и оквирним споразумом је регулисано да се понуђена цијена неће мијењати изузев у случају промјене рафинеријске цијене, односно вриједности барела на свјетском тржишту и уз одобрење надлежног министарства трговине. Такође је у оквирном споразуму наведено да је добављач дужан доставити уговорном органу ОПЦ образац у року од 24 сата након промјене цијене.

Наведено указује на то да је понуђена цијена промјенљива, а да ће промјену исте добављач документовати само ОПЦ образцем. При томе, иницијативу за промјеном цијене подноси добављач надлежном министарству.

ПРЕПОРУКА 37

Министарство треба приликом будућих набавки нафтних деривата тендерску документацију креирати на начин који обезбјеђује промјену цијене навише или наниже на бази објективних параметара као што су подаци Агенције за статистику БиХ, на које утицај нема нити уговорни орган нити добављач у току реализације уговора (оквирног споразума).

Директни споразуми

На основу одлуке о набавци крајем децембра 2019. године, покренут је директни поступак набавке десктоп и лаптоп рачунара процијењене вриједности 5.660 КМ без ПДВ-а и набавка три копир апарата процијењене вриједности 6.000 КМ без ПДВ-а. Захтјеви за понудама су упућени на адресе два различита понуђача. Вриједност закљученог уговора за набавку десктоп и лаптоп рачунара износи 5.660 КМ, а за набавку три копир апарата 5.956 КМ без ПДВ-а.

Увидом у захтјеве за покретање набавке констатовано је да је у спецификацији тражене опреме наведен конкретан назив и тип рачунара марке Apple као и конкретан назив робне марке KYOCERA копира, без детаљне техничке спецификације опреме која се набавља. На основу добијених информација нисмо се увјерили у оправданост навођења оваквих ставки у спецификацији опреме (рачунара и копира) који се набављају и који ће служити за свакодневне (редовне) активности у Министарству.

При томе истичемо да је набавку рачунара и принтера било могуће објединити у једну набавку када би и набавка била у вишем вриједносном разреду. На поступање Министарства је утицала краткоћа рока за провођење набавке након касног усвајања буџета за 2019. годину.

ПРЕПОРУКА 38

Сходно закључцима до којих смо дошли кроз поступке ревизије датих набавки, истичемо да је Министарство обавезно да поступке планира и проводи у складу са Законом о јавним набавкама уз обезбјеђење основних принципа који су истим прописани.

Реализација уговора

Издаци за **авио-карте** са 31.12.2019. године износили су 631.044 КМ, од чега се на сједиште односи 461.737 КМ, а на ДКП мрежу 169.307 КМ.

Авио-карте су набављане од изабраног понуђача на основу једногодишњег оквирног споразума потписаног 13.01.2017. године на износ до 462.150 КМ са ПДВ-ом. У закљученом оквирном споразуму је наведено да је добављач дужан доставити најмање три опције за тражену дестинацију од најмање три различите авио-компаније и да уколико Министарство само нађе повољнију понуду од понуђене опције за набавку авионских карата, добављач се обавезује да изврши издавање исте. Нова набавка покренута је још 6.11.2017. године, међутим, иста је окончана тек 12.09.2019. године. На основу увида у аналитичку картицу добављача од закључења оквирног споразума до избора новог добављача укупан промет за набавку авио-карата износи 1.266.807 КМ. Након достизања вриједности на који је закључен оквирни споразум из 2017. године Министарство је наставило набављати авио-карте од истог добављача, тако да је до избора новог добављача набављено авио-карата у вриједности од 804.657 КМ, које нису покривене закљученим оквирним споразумом.

Добављач је фактурисао уговорену провизију с приложеним опцијама (три опције за карте), с тим да се у одређеним случајевима нисмо могли увјерити да је Министарство вршило провјеру цијена карата и из других извора, што је било уговорено.

Такође, нисмо се увјерили да су приликом набавке авио-карата кориштене уговорене услуге и то услуга кориштења интерног система за самостално резервисање и услуге претраге у интерном систему за самостално резервисање, што је било уговорено.

ПРЕПОРУКА 39

Министарство треба више пажње посветити правовременом покретању поступака јавних набавки, те обезбиједити ажурнији приступ у праћењу реализације уговора како не би долазило до прекорачења уговорених износа.

7. ОСТАЛО

7.1 Ревизија ДКП-ова

Према плану ревизије ДКП-ова за 2019. годину Канцеларија је извршила ревизију у сљедећим ДКП-има: Амбасада у Берну, Генерални конзулат у Франкфурту, мисији при ЕУ у Бриселу, Амбасада у Хагу и Амбасада у Букурешту.

О уоченим слабостима и недостацима током извршених ревизија Канцеларија је информисала Министарство кроз достављена писма адресирана на министра и амбасадора односно генералног конзула. О предузетим активностима по упућеним писмима читовале су се амбасаде у Берну, Букурешту и Мисија БиХ при ЕУ.

У току обављања ревизије између осталог је констатовано да је било реализације и одређених издатака за које по нашем мишљењу не постоји правни основ или су издаци реализовани као резултат грешке која има негативне финансијске ефекте за Министарство. Сходно томе, сматрамо да је Министарство обавезно, у свим случајевима такве природе, било да се ради о запосленима у ДКП-има или сједишту, детаљно анализирати исте и сходно резултатима анализе предузети конкретне мјере које би се прије свега односиле на спречавање настанка материјалне штете за Министарство као буџетског корисника.

7.2 ИТ ревизија

Министарство има комплексан и просторно распоређен информациони систем који се састоји од више физички и логички одвојених сегмената, са различитим типовима комуникација и база података. Одсјек за информатику и телекомуникације дјелимично је попуњен стручним кадровима, првенствено у дијелу који се односи на позиције са високом школском спремом. Уочен је даљи одлив високо образованих кадрова из поменутог Одсјека. Буџетом нису предвиђена средства за обуке ИТ особља. Претходно, између осталог, захтијева повремено ангажовање екстерних пружалаца услуга за администрацију и одржавање постојећих сегмената система. Постојећи домен контролори су раније мигрирани на виртуелизовану платформу за коју се такође врши екстерно одржавање. Сви уређаји за похрану података су замијењени током 2018. године и за њих тренутно нема уговора о одржавању. Министарство нема закључен стални уговор о одржавању поменуте платформе него врше директне позиве када се укаже потреба за одржавањем.

Буџетска средства у 2019. години за одржавање виталних дијелова информационог система су била расположива. Документ оквирног буџета креиран на трогодишњој основи обухвата већи дио застарјеле компјутерске опреме. Компјутерска опрема није занављана због неусвојеног буџета за 2019. годину.

Поред потребе за повезивањем свих ДКП-ова БиХ са сједиштем постоји и потреба за периодичним администрирањем постојећих информационих система у ДКП-има БиХ. Током 2019. године извршено је администрирање информационих система на још четири локације.

Web страница Министарства

Министарство је донијело Одлуку о начину функционисања homepage Министарства (Одлука), према којој Одсјек за информисање шаље податке Одсјеку за информациони систем и комуникације (Одсјек за ИТ) који врши објаву достављених података.

Конзуларне информације се већим дијелом налазе на web страници сједишта, а специфични обрасци се налазе на web страницама амбасада и конзулата. Web страница сједишта је на домени .ba, док се web странице амбасада и припадајућих конзулата налазе на домени земље у којој се физички налазе. У процесу ревизије је уочено да се одређени садржаји (набавке, информације о особљу у амбасадама и конзулатима и сл.) не објављују правовремено. За брзину објаве садржаја на web страници по Одлуци су надлежне све организационе јединице које имају садржај на web страници. Било која од организационих јединица може бити разлог евентуалног кашњења, а најчешћи проблем је флукуација запослених у Одсјеку за информисање.

Поред наведеног, у циљу унапређења постојећих web страница могао би се креирати подмени за набавке у ДКП-има БиХ као и подмени јавне набавке по годинама у сједишту ради лакше претраге докумената. Такве функционалности би особље Министарства могло самостално дорадити.

Констатовано је такође да недостатак web страница генералних конзулата ограничава могући приступ информацијама које су од интереса за кориснике услуга конзулата.

Почетком 2020. године покренуте су активности на имплементацији нове web странице сједишта Министарства, са намјером да се уради оптимизација и допуњавање садржаја, а у перспективи унифицирају web странице ДКП мреже.

ПРЕПОРУКА 40

Министарство треба, посебно у условима када значајан број ДКП-ова БиХ нема своју web страницу, успоставити механизам за ефикасно ажурирање података и унапређење система објаве података на web страници, гдје би се између осталог креирали и нови линкови као што су информације о јавним набавкама у сједишту и ДКП-има.

8. КОМЕНТАРИ

Министарство је у остављеном року доставило коментаре на Нацрт извјештаја о ревизији за 2019. годину. У достављеним коментарима Министарство је углавном прихватило налазе и препоруке и обавијестило нас о већ предузетим радњама и активностима на реализацији самих препорука.

Министарство је, у вези са мишљењем на усклађеност, а које се односи на интерне премјештаје односно примјену института резервне листе, навело став Агенције за државну службу институција БиХ, изнесен на сједници Комисије за финансије и буџет Дома народа Парламента БиХ, да не постоји одредба Закона о државној служби у институцијама која забрањује интерни премјештај у току пробног рада. Канцеларија за ревизију институција БиХ је сагласна са наведеном констатацијом, али је и става да уз примјену свих одредби Закона о државној служби у институцијама БиХ и подзаконским актима донесеним на основу наведеног закона интерне премјештаје за лица која су на пробном раду није могуће извршити у потпуности на законит начин.

Сходно наведеном, овај Извјештај представља коначан извјештај без корекција у односу на Нацрт извјештаја о ревизији за 2019. годину.

Руководилац Одјељења за финансијску ревизију

Неџад Хајтић, виши ревизор, с.р.

Руководилац Одјељења за развој, методологију и контролу квалитета финансијске ревизије

Драгољуб Ковинчић, виши
ревизор, с.р.

Чланови тима за финансијску ревизију

Нада Лацо, виши ревизор, с.р.

Невена Бугарин, ревизор, с.р.

Азра Хусић, ревизор, с.р.

Славиша Вуковић, ИТ ревизор,
с.р.

Прилози

Табела I – Преглед расхода буџета за 2019. годину

Табела II – Биланс стања на 31.12.2019. године

Изјава о одговорностима руководства

Преглед расхода буџета за 2019. годину

Министарство иностраних послова БиХ

Табела I

Опис	Одобрени буџет	Усклађивања буџета	Укупни буџет (2+3)	Извршење буџета	Проценат 5/4*100
1	2	3	4	5	6
1. Текући издаци	54,676,000	0	54,676,000	51,084,948	93
Бруто плате и накнаде	25,467,000		25,467,000	24,442,101	96
Накнаде трошкова запослених	12,460,000		12,460,000	11,143,410	89
Путни трошкови	1,611,000		1,611,000	1,375,798	85
Издаци телефонских и пошт. услуга	1,200,000		1,200,000	863,724	72
Издаци за енергију и ком. услуге	1,600,000		1,600,000	1,501,670	94
Набавка материјала	451,000	-20,000	431,000	342,386	79
Издаци за усл. превоза и горива	750,000		750,000	638,104	85
Унајмљивање имовине и опреме	5,520,000	20,000	5,540,000	5,403,290	98
Издаци за текуће одржавање	770,000	-40,000	730,000	568,591	78
Издаци за осигурање	540,000		540,000	486,517	90
Уговорене и друге посебне услуге	4,307,000	40,000	4,347,000	4,319,357	99
2. Капитални издаци	1,757,638	0	1,757,638	39,878	2
Набавка земљишта			0		
Набавка грађевина			0		
Набавка опреме	993,000		993,000	39,878	4
Набавка осталих сталних средстава	15,000		15,000		0
Реконструкција и инвест. одржавање	749,638		749,638		0
3. Текући грантови	0	0	0	0	
			0		
4. Буџет-непосредна потрошња(1+2+3)	56,433,638	0	56,433,638	51,124,826	91
5. Вишегодишња капитална улагања	942,362	8,961,295	9,903,657	69,149	1
	942,362	8,961,295	9,903,657	69,149	1
6. Новчане донације	115,000	45,910	160,910	87,779	55
	115,000	45,910	160,910	87,779	55
7. Програми посебне намјене	0	0	0	0	
			0		
8. Укупно буџет (4+5+6+7)	57,491,000	9,007,205	66,498,205	51,281,754	77

Руководство је Преглед расхода буџета по економским категоријама одобрило 28.02.2020. године.

Министрица:

др Бисера Турковић

Биланс стања на 31.12.2019. године

Министарство иностраних послова БиХ

Табела II

Опис	31.12.2019.	31.12.2018.	Проценат 2/3*100
1	2	3	4
1. Готовина, крат. потраживања, разграничења и залихе	16,966,417	14,037,470	121
Новчана средства	12,270,440	10,043,610	122
Краткорочна потраживања	495,659	539,404	92
Краткорочни пласмани	1,808,724	1,505,919	120
Интерни финансијски односи	141,037	153,275	92
Залихе			
Краткорочна разграничења	2,250,557	1,795,262	125
2. Стална средства	57,968,858	56,226,914	103
Стална средства	79,030,931	75,776,344	104
Исправка вриједности	21,062,073	19,549,752	108
Неотписана вриједност сталних средстава	57,968,858	56,226,592	103
Дугорочни пласмани		322	0
Дугорочна разграничења			
УКУПНО АКТИВА (1+2)	74,935,275	70,264,384	107

3. Краткорочне обавезе и разграничења	3,739,640	3,720,839	101
Краткорочне текуће обавезе	1,113,389	1,090,200	102
Краткорочни кредити и зајмови		161	0
Обавезе према запосленима	1,025,897	1,074,939	95
Интерни финансијски односи	18,800	18,230	103
Краткорочна разграничења	1,581,554	1,537,309	103
4. Дугорочне обавезе и разграничења	0	0	
Дугорочни кредити и зајмови			
Остале дугорочне обавезе			
Дугорочна разграничења			
5. Извори средстава	57,968,882	56,227,077	103
Извори средстава	57,968,882	56,227,077	103
Остали извори средстава			
Нераспоређени вишак прихода/расхода			
УКУПНО ПАСИВА (3+4+5)	61,708,522	59,947,915	103

Министрица:

др Бисера Турковић

Изјава о одговорностима руководства

Међународни стандард врховних ревизионих институција (ISSAI 1580) предвиђа да ревизор треба да добије одговарајућу изјаву од руководства институције као доказ да руководство признаје своју одговорност за објективно приказивање финансијских извјештаја сагласно мјеродавном оквиру финансијског извјештавања, те да је одобрило финансијске извјештаје.

Руководство **Министарства иностраних послова Босне и Херцеговине** (у даљем тексту: Министарство) дужно је да обезбиди да финансијски извјештаји за 2019. годину буду израђени у складу са Законом о финансирању институција Босне и Херцеговине (Службени гласник БиХ, број 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 и 32/13), Правилником о финансијском извјештавању институција Босне и Херцеговине (Службени гласник БиХ, број 25/15 и 91/17) и Правилником о рачуноводству са рачуноводственим политикама и процедурама за кориснике буџета институција Босне и Херцеговине (протокол Министарства финансија и трезора Босне и Херцеговине, број 01-08-02-1-1515-1/15, од 4. 2.2015. године). Руководство је такође обавезно да поступа у складу са Законом о буџету институција Босне и Херцеговине и међународних обавеза Босне и Херцеговине за 2019. годину (Службени гласник БиХ, број 84/19) и пратећим упутствима, објашњењима и смјерницама које доноси Министарство финансија и трезора Босне и Херцеговине, као и осталим законима у Босни и Херцеговини, тако да финансијски извјештаји дају фер и истинит приказ финансијског стања Министарства.

При састављању таквих финансијских извјештаја одговорности руководства обухватају гаранције:

- да је осмишљен и да се примјењује и одржава систем интерних контрола који је релевантан за припрему и фер презентацију финансијских извјештаја и усклађеност са законима и другим прописима;
- да финансијски извјештаји не садрже материјално значајне погрешне исказе;
- да финансијски извјештаји садрже све релевантне податке и анализе извршења буџета, као и податке о систему интерних контрола и реализацији препорука ревизије;
- да се у пословању примјењују важећи законски и други релевантни прописи.

Руководство је такође одговорно за чување имовине и ресурса од губитака, па стога и за предузимање одговарајућих мјера да би се спријечиле и откриле проневијере и остале незаконитости.

Датум, _____

Министрица:

др Бисера Турковић