



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

www.revizija.gov.ba



IZVJEŠĆE O OBAVLJENOJ FINANCIJSKOJ REVIZIJI

MINISTARSTVA VANJSKIH POSLOVA BOSNE I HERCEGOVINE ZA 2022. GODINU

Kazalo

I. MIŠLJENJE NEOVISNOG REVIZORA.....	2
1. MIŠLJENJE O FINACIJSKIM IZVJEŠĆIMA.....	2
2. MIŠLJENJE O USKLAĐENOSTI.....	4
II. IZVJEŠĆE O REVIZIJI.....	7
1. PREDMET I CILJ REVIZIJE	7
2. KRITERIJI KORIŠTENI U REVIZIJI	7
3. OCJENA REALIZACIJE PREPORUKA IZ PRETHODNIH IZVJEŠĆA.....	8
4. PREPORUKE ZA 2022. GODINU (SAŽETAK).....	15
5. USTROJSTVO I RUKOVOĐENJE.....	17
6. SUSTAV UNUTARNJIH KONTROLA	18
7. PRORAČUN MINISTARSTVA ZA 2022. GODINU	22
7.1. Aktivnosti iz okvira nadležnosti	25
8. FINACIJSKA IZVJEŠĆA.....	26
8.1. Pregled rashoda i izdataka iz proračuna	27
8.1.1. Bruto plaće.....	27
8.1.2. Izdaci za putne troškove	29
8.1.3. Izdaci za uporabu vozila	31
8.1.4. Unajmljivanje imovine i opreme	32
8.1.5. Ugovorene usluge.....	36
8.1.6. Kapitalni izdaci	37
8.1.7. Višegodišnja kapitalna ulaganja	38
8.2. Pregled prihoda i primitaka	40
8.2.1. Prihodi od konzularnih usluga	40
8.2.2. Kapitalni primici od prodaje stalnih sredstava	42
8.3. Bilanca stanja	43
8.3.1. Sredstva	43
8.3.2. Obveze.....	46
8.3.3. Popis sredstava i obveza	47
9. UPOŠLJAVANJE I STATUS UPOSLENIH (ANGAŽIRANIH) OSOBA	49
9.1. Upošljavanje na određeno vrijeme	50
9.2. Obavljanje poslova drugog radnog mjesta.....	51
9.3. Obavljanje poslova drugog radnog mjesta radi stjecanja iskustva	52
9.4. Unapređenja i interni premještanji.....	53
9.5. Upućivanje uposlenih u DKP	54
9.6. Umirovljenje državnih službenika i uposlenika.....	54
9.7. Ugovori o djelu	55
10. JAVNE NABAVE.....	56
10.1. Nabava stikera-naljepnica za vize.....	58
10.2. Nabava tri vozila u sjedištu Ministarstva	59
10.3. Usluge interneta	60
11. OSTALO	60
11.1. IT revizija	60
11.2. Sudbeni sporovi	61
11.3. Revizije DKP-ova.....	62
12. KOMENTARI NA NACRT IZVJEŠĆA	63
PRIVICI	63

I. MIŠLJENJE NEOVISNOG REVIZORA

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

1. MIŠLJENJE O FINANCIJSKIM IZVJEŠĆIMA

Mišljenje

Izvršili smo reviziju financijskih izvješća Ministarstva vanjskih poslova Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ministarstvo) koji obuhvaćaju: bilancu stanja na 31.12.2022. godine, pregled prihoda, primitaka i financiranja po ekonomskim kategorijama, pregled rashoda i izdataka iz proračuna, po ekonomskim kategorijama, posebne podatke o plaćama i broju uposlenih, pregled dinamike upošljavanja, pregled stalnih sredstava u obliku stvari i prava, pregled kapitalnih ulaganja, pregled doznaka iz tekuće pričuve proračuna, za godinu koja završava na taj dan i analizu izvršenja proračuna – tekstualni dio, uključujući i sažetak značajnih računovodstvenih politika.

Prema našem mišljenju, osim za moguće efekte pitanja opisanih u paragrafu *Temelj za mišljenje s rezervom*, financijska izvješća Ministarstva prikazuju istinito i fer, u svim materijalnim aspektima, financijsko stanje imovine, obveza i izvora sredstava na 31.12.2022. godine i izvršenje proračuna za godinu koja se završava na navedeni datum, u skladu sa prihvaćenim okvirom financijskog izvješćivanja.

Temelj za mišljenje s rezervom

Kao što je navedeno u Izvješću:

- *nismo u mogućnosti potvrditi točnost financijskih izvješća u dijelu stalnih i novčanih sredstava, potraživanja i obveza Ministarstva s obzirom na to da popisom sredstava i obveza nisu usklađena stvarna stanja sa stanjima u Glavnoj knjizi (točka 8.3 Izvješća).*

Reviziju smo obavili u skladu sa Zakonom o reviziji institucija Bosne i Hercegovine i Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI)¹. Naše odgovornosti prema tim standardima su detaljnije opisane u paragrafu *Odgovornosti revizora za reviziju financijskih izvješća*.

Neovisni smo o Ministarstvu u skladu sa etičkim zahtjevima koji su relevantni za našu reviziju i ispunili smo ostale etičke odgovornosti u skladu sa tim zahtjevima.

¹ Međunarodni standardi vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI) dio su Okvira profesionalnih objava Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija – IFPP okvira (INTOSAI Framework of Professional Pronouncements), koji čine tri razine objava: INTOSAI načela (INTOSAI-P), međunarodni standardi vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI) i INTOSAI smjernice (GUID).

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

Odgovornosti rukovodstva za financijska izvješća

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

Odgovornosti revizora za reviziju financijskih izvješća

Naši ciljevi su steći razumno uvjerenje o tome jesu li financijska izvješća kao cjelina sačinjena bez značajnog pogrešnog prikazivanja uslijed prijevare ili greške i izdati izvješće neovisnog revizora koje uključuje naše mišljenje. Razumno uvjerenje je visoka razina uvjerenja, ali nije garancija da će revizija obavljena u skladu sa Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija uvijek otkriti značajno pogrešno prikazivanje kada ono postoji.

Pogrešni prikazi mogu nastati uslijed prijevare ili greške i smatraju se značajnim ako se razumno može očekivati da, pojedinačno ili zbrojno, utječu na ekonomske odluke korisnika donesene na temelju tih financijskih izvješća.

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

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

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

2. MIŠLJENJE O USKLAĐENOSTI

Mišljenje

U svezi sa revizijom finansijskih izvješća Ministarstva za 2022. godinu, izvršili smo i reviziju usklađenosti aktivnosti, finansijskih transakcija i informacija sa relevantnim zakonima i drugim propisima.

Prema našem mišljenju, osim za navedeno u paragrafu *Temelj za mišljenje s rezervom*, aktivnosti, finansijske transakcije i informacije Ministarstva za 2022. godinu u skladu su, u svim materijalnim aspektima, sa zakonima i drugim propisima koji su definirani kao kriteriji za danu reviziju.

Temelj za mišljenje s rezervom

Kao što je navedeno u Izvješću:

- *izdaci u svezi sa otvaranjem novih DKP-ova i izdaci za unajmljivanje vozila nisu u potpunosti realizirani i evidentirani u skladu sa odredbama Zakona o financiranju institucija BiH i Pravilnika o računovodstvu (točka 8.1.4 Izvješća),*
- *procedure upošljavanja i unapređenja, angažiranje osoba po ugovorima o djelu i davanje ovlaštenja za obavljanje drugih poslova nisu bile transparentne i u potpunosti usklađene sa zakonskim propisima koji reguliraju ovu oblast (Zakon o radu u institucijama BiH i Zakon o državnoj službi u institucijama BiH, točka 9. Izvješća).*

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

Neovisni smo o Ministarstvu u skladu sa etičkim zahtjevima koji su relevantni za našu reviziju i ispunili smo ostale etičke odgovornosti u skladu sa tim zahtjevima.

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

Skretanje pozornost²

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

- *neusklađenost Pravilnika o unutarnjem ustroju i sistematizaciji radnih mjesta sa odlukama Vijeća ministara BiH (točka 5. Izvješća),*
- *Ministarstvo nije uspostavilo sustav financijskog upravljanja i kontrole u skladu sa zakonskom legislativom (točka 6. Izvješća),*
- *realizaciju određenih kategorija izdataka s aspekta transparentnosti i namjenske uporabe javnih sredstava (službena vozila, putni troškovi i troškovi reprezentacije (točke 8.1.2, 8.1.3 i 8.1.5 Izvješća),*
- *neefikasnost u realizaciji višegodišnjih kapitalnih ulaganja (točka 8.1.7. Izvješća),*
- *nedostatke kod procesa transfera konzularnih prihoda (točka 8.2.1. Izvješća),*
- *nedostatke i slabosti u provedbi postupaka javnih nabava (točka 10. Izvješća),*
- *sudbene sporove i potencijalne obveze po osnovu istih (točka 11.2. Izvješća).*

Odgovornosti rukovodstva za usklađenost

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

Odgovornosti revizora za reviziju usklađenosti

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

² Paragraf kojim revizor skreće pozornost korisnicima izvješća na pitanja koja su prezentirana ili objelodanjena u informacijama vezanim za predmet revizije, a koje su, prema revizorovoj profesionalnoj prosudbi, jako važne za razumijevanje takvih informacija od strane korisnika izvješća; u revizijskoj praksi ovaj paragraf se naziva još i 'isticanje pitanja'.



Sarajevo, 21.07.2023. godine

GLAVNI REVIZOR

Hrvoje Tvrtković, v.r.

**ZAMJENIK
GLAVNOG REVIZORA**

Nedžad Hajtić, v.r.

**ZAMJENICA
GLAVNOG REVIZORA**

Neda Močević, v.r.

II. IZVJEŠĆE O REVIZIJI

1. PREDMET I CILJ REVIZIJE

Predmet revizije su finansijska izvješća Ministarstva za 2022. godinu i usklađenost aktivnosti, finansijskih transakcija i informacija s relevantnim zakonima i drugim propisima.

Cilj je da se izrazi mišljenje o tome jesu li finansijska izvješća pouzdana i odražavaju li bilance u potpunosti rezultate poslovanja. Također, cilj revizije je procijeniti primjenjuje li rukovodstvo institucije zakone i propise i koristi li sredstva za odgovarajuće namjene, te ocijeniti finansijsko upravljanje, sustav unutarnjih kontrola i funkciju unutarnje revizije.

S obzirom na to da se revizija obavlja ispitivanjem na bazi uzorka i da postoje inherentna ograničenja u računovodstvenom sustavu i sustavu unutarnjih kontrola, pojedine materijalno značajne greške mogu ostati neotkrivene.

2. KRITERIJI KORIŠTENI U REVIZIJI

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

Za obavljanje finansijske revizije korišteni su sljedeći kriteriji:

- Zakon o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2022. godinu³
- Zakon o financiranju institucija BiH
 - Pravilnik o računovodstvu sa računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija BiH
 - Pravilnik o finansijskom izvješćivanju institucija BiH
 - Odluke o privremenom financiranju institucija BiH za 2022. godinu
- Zakon o plaćama i naknadama u institucijama BiH i podzakonski akti
- Zakon o porezu na dohodak i Zakon o doprinosima (FBiH i RS)
- Zakon o javnim nabavama i podzakonski akti
- Zakon o državnoj službi u institucijama BiH i podzakonski akti
- Zakon o radu u institucijama BiH i podzakonski akti
- Zakon o upravi i podzakonski akti
- Zakon o ministarstvima i drugim tijelima uprave Bosne i Hercegovine
- Zakon o reviziji institucija BiH
- Zakon o obligacijskim odnosima (dio koji se odnosi na ugovore o djelu)
- Zakon o unutarnjoj reviziji.

³ Službeni glasnik BiH, broj: 42/22

3. OCJENA REALIZACIJE PREPORUKA IZ PRETHODNIH IZVJEŠĆA

Ured za reviziju je u izvješću o financijskoj reviziji Ministarstva za 2021. godinu dao mišljenje s rezervom na financijska izvješća zbog nemogućnosti potvrđivanja točnosti bilančnih pozicija u dijelu potraživanja, obveza i stalnih sredstava Ministarstva te pozitivno mišljenje na usklađenost sa zakonima i drugim propisima sa skretanjem pozornosti na:

- neusklađenost Pravilnika o unutarnjem ustroju i sistematizaciji radnih mjesta sa odlukama Vijeća ministara BiH,
- Ministarstvo nije uspostavilo sustav financijskog upravljanja i kontrole u skladu sa zakonskom legislativom,
- slabosti i nedostatke u proces upošljavanja i statusa angažiranih osoba,
- realizaciju određenih kategorija izdataka s aspekta transparentnosti i namjenske uporabe javnih sredstava (službena vozila, putni troškovi i troškovi reprezentacije),
- nedostatke i slabosti u provedbi postupaka javnih nabava,
- sudbeni spor – imovinsko-pravno pitanje.

U Izvješću su dane preporuke u cilju otklanjanja uočenih nepravilnosti, nedostataka i slabosti. Preporuke iz prethodnog razdoblja čija je realizacija bila u tijeku nisu ponovljene, ali se njihova realizacija kontinuirano prati.

Utvrđili smo da je Ministarstvo u 2022. godini od ukupno 46 prethodno danih preporuka, realiziralo sedam preporuka, nije realiziralo 30, dok je realizacija devet preporuka u tijeku.

U narednoj tablici (Tablica 1.) prikazan je pregled ocjene realizacije prethodno danih preporuka.

Tablica 1. Detaljan pregled ocjene realizacije prethodno danih preporuka

Br. prep.	Preporuke iz izvješća za 2021. godinu	Ocjena realizacije u 2022. godini	Status
1.	Ministarstvo je dužno uskladiti Pravilnik o unutarnjem ustroju s važećim odlukama Vijeća ministara BiH.	Ministarstvo nije u 2022. godini provodilo aktivnosti na usklađivanju Pravilnika o unutarnjem ustroju. Jedno od obrazloženja je što je u proceduri usvajanja na Vijeću ministara BiH bio prijedlog zakona o vanjskim poslovima.	
2.	S obzirom na rizike koji se mogu javiti u postupanjima koja nisu predviđena okvirom državne službe, Ministarstvo, pored Kodeksa državnih službenika preuzetog od Agencije za državnu službu, treba razmotriti mogućnost donošenja pravila ponašanja diplomata i drugih uposlenih u službi vanjskih poslova.	Ministarstvo provodi analizu domaćih i međunarodnih običaja i prakse u navedenoj oblasti.	

3.	Sugeriramo Ministarstvu da znatno više pozornosti posveti uspostavljanju i razvoju sustava financijskog upravljanja i kontrole u skladu s važećom zakonskom regulativom.	Ministarstvo nije u 2022. godini poduzimalo značajnije aktivnosti na uspostavljanju i razvoju sustava financijskog upravljanja i kontrole u skladu sa važećim propisima.	
4.	Potrebno je razmotriti i osmisлити način prema kojem bi svaki DKP, u skladu s godišnjim programom rada Ministarstva, sačinjavao svoj program rada sa planiranim aktivnostima tijekom godine na bazi programa rada Ministarstva, a u skladu s tim, na kraju razdoblja, i izvješće o radu koje bi obuhvatilo aktivnosti obavljene tijekom godine u komparaciji sa programom rada, što bi bila i kvalitetna podloga za sačinjavanje izvješća o radu na razini Ministarstva.	Provode se aktivnosti na unapređenju procesa izrade programa rada i izvješća o radu DKP mreže. U tijeku je realizacija UNDP projekta s ciljem digitalizacije ovog procesa te druge aktivnosti u cilju unapređenja ovog procesa.	
5.	Potrebno je unaprijediti sustav unutarnjih kontrola uporabe službenih vozila koji će osigurati cjelovito, uredno i dosljedno vođenje svih evidencija o uporabi vozila koje predstavljaju temelj za praćenje i kontrolu troškova te potvrdu namjenskog korištenja vozila.	I dalje su prisutni nedostaci u pogledu funkcioniranja sustava unutarnjih kontrola u segmentu uporabe vozila i evidencija o uporabi istih.	
6.	Nužno je unaprijediti sustav unutarnjih kontrola u dijelu realizacije putnih naloga i obveznog prilaganja cjelovite prateće dokumentacije kao temelja za pravilan i točan obračun putnog naloga.	Ministarstvo nije unaprijedilo sustav unutarnjih kontrola u dijelu realizacije izdataka za službena putovanja.	
7.	Preporučamo Ministarstvu da postupa u skladu s važećim propisima koji reguliraju troškove reprezentacije, sa posebnim naglaskom na povod i obrazloženje nastanka troška te da se obvezno osigura cjelovita prateća dokumentacija korištenja biznis kartice.	Ponovno su konstatirana neadekvatna obrazloženja o povodu nastanka troškova reprezentacije te nedostatna prateća dokumentacija korištenja biznis kartice.	
8.	Potrebno je da Ministarstvo nastavi aktivnosti na jasnom definiranju prava i obveza uposlenih u DKP-ovima BiH u pogledu zdravstvene zaštite.	Ministarstvo nije tijekom 2022. godine poduzimalo aktivnosti na jasnom definiranju prava i obveza uposlenih u DKP-ovima BiH u pogledu zdravstvene zaštite.	
9.	Potrebno je da Ministarstvo, koje je odlukama Vijeća ministara BiH izravno zaduženo za realizaciju višegodišnjih kapitalnih ulaganja, analizira postojeće stanje, napravi plan aktivnosti te zauzme proaktivan stav za realizaciju raspoloživih sredstava za višegodišnje projekte.	Ministarstvo je dostavljalo prijedloge odluka na suglasnost kao i informaciju Vijeću ministara BiH o realizaciji VKU, ali nisu učinjeni konkretni pomaci koji bi za rezultat imali efikasnu realizaciju višegodišnjih projekata, jer je potrebna suglasnost Vijeća ministara BiH.	
10.	Ministarstvo je dužno definirati procedure i način naplate i povrata svojih potraživanja, a sve u cilju zaštite javnih sredstava.	Ministarstvo nije definiralo procedure i način naplate i povrata svojih potraživanja.	

11.	Ministarstvo je dužno, u skladu sa Zakonom o financiranju institucija BiH, poštovati modificirano računovodstveno načelo nastanka događaja kojim se rashodi priznaju u momentu nastanka obveze.	Ministarstvo nije evidentiralo sve rashode koji se odnose na 2022. godinu u Glavnu knjigu (npr. rashodi Generalnog konzulata u Frankfurtu iz prosinca 2022. godine).	
12.	Ministarstvo treba unaprijediti sadržaj izvješća pojedinačnih povjerenstava za popis stalnih sredstava i sadržaj izvješća Središnjeg popisanog povjerenstva u smislu navođenja podataka utvrđenih popisom i izvođenja zaključka o usklađenosti ili neusklađenosti stvarnog i knjigovodstvenog stanja stalnih sredstava sa stanjem na 31.12. tekuće godine.	Ministarstvo je u odnosu na prethodnu godinu unaprijedilo sadržaj izvješća o popisu stalnih sredstava, ali još uvijek nisu detaljno obrazložena stanja na svim pozicijama (stalna sredstva u pripremi).	
13.	Ministarstvo je dužno da, do uspostavljanja pune funkcionalnosti Modula stalnih sredstava kao obvezne pomoćne evidencije za stalna sredstva, izvrši usklađivanje stvarnog stanja koje je utvrđeno popisom i knjigovodstvenog stanja stalnih sredstva u svojoj Glavnoj knjizi.	Ministarstvo je izvršilo učitavanje podataka u modul stalnih sredstava sa 31.12.2022. godine te izvršilo obračun inventure na taj dan.	
14.	Ministarstvo je dužno izvršiti analizu pogrešno iskazanih stanja na kontima novčanih sredstava i u skladu sa tim izvršiti adekvatna korektivna knjiženja.	Ministarstvo još uvijek nije razriješilo sva stanja na kontima novčanih sredstava.	
15.	U cilju pouzdanijeg praćenja i kontrole nad izdavanjem stikera viza i putnih isprava potrebno je unaprijediti sustav izvješćivanja i prezentiranja podataka o raspoloživom stanju ovih dokumenata. Popisno povjerenstvo je dužno konstatirati odgovara li stvarno stanje stanju po zaduženjima.	Popisna povjerenstva su kao i prethodne godine samo konstatirala stanje bjanko stikera viza i putnih listova na 31.12.2022. godine, ali ne i odgovara li stvarno stanje stanju po zaduženjima.	
16.	Prilikom sačinjavanja izvješća o popisu potrebno je vršiti analizu ukupnog stanja, na razini institucije, iskazanog po svakoj bilančnoj poziciji, a sve u cilju jasnog, preciznog i točnog potvrđivanja činjeničnog stanja.	Popisno povjerenstvo ponovno nije utvrdilo stvarno stanje većine bilančnih pozicija, već su te aktivnosti poduzete nakon popisa i sačinjavanja Godišnjeg financijskog izvješća.	
17.	Potrebno je izvršiti detaljnu analizu svih potraživanja od uposlenih (sadašnjih i bivših), utvrditi opravdanost takvih potraživanja te poduzeti konkretne mjere u cilju naplate istih. Nadalje, trebalo bi kreirati takav sustav koji bi preventivno spriječio i onemogućio ovakve pojave ubuduće.	Ministarstvo nije u 2022. godini poduzimalo konkretne aktivnosti i mjere u cilju utvrđivanja opravdanosti i naplate potraživanja od uposlenih niti na unapređenju sustava radi prevencije ovakvih pojava ubuduće.	
18.	Potrebno je, prilikom evidentiranja transakcija i knjigovodstvenih promjena u Glavnoj knjizi, osigurati potpuno poštovanje računovodstvenih pravila i	Još uvijek ima bilančnih pozicija potraživanja i obveza na kojima salda ne odražavaju stvarno	

	načela kako bi iskazana salda na bilančnim pozicijama bila točna i odražavala stvarno stanje.	stanje i ista nisu iskazana u skladu sa računovodstvenim načelima.	
19.	Zbog velike fluktuacije uposlenih potrebno je osigurati ažurno vođenje evidencija kako bi se stvorili uvjeti da Ministarstvo u bilo kojem trenutku raspolaže informacijom o točnom broju uposlenih sa statusom svake uposlene osobe.	Ministarstvo još uvijek nije uspostavilo urednu i ažurnu bazu podataka o statusu i kretanju kroz službu svih uposlenih kako u sjedištu tako i u DKP mreži.	✗
20.	Ministarstvo je dužno angažman osoba putem ugovora o radu na određeno vrijeme provoditi u skladu sa Zakonom o radu u institucijama BiH, rukovodeći se načelima zakonitosti i transparentnosti.	Ministarstvo je u tijeku godine vršilo angažiranje osoba na određeno vrijeme bez provedbe natječajne procedure sa prekidima između ugovora. Tek koncem godine je nakon provedenog javnog oglasa izvršen prijem na neodređeno vrijeme pojedinih osoba koje su većinu godine bile angažirane na određeno vrijeme.	✗
21.	Ministarstvo je obvezno upražnjene pozicije, posebno rukovodećih državnih službenika, popuniti u skladu sa zakonskom legislativom koja regulira proces upošljavanja.	Još uvijek nisu popunjene pozicije rukovodećih državnih službenika u skladu sa važećim propisima.	✗
22.	Preporučamo Ministarstvu da u skladu sa zakonskim propisima koji reguliraju područje obligacijskih odnosa ugovore o djelu zaključuje, u iznimnim i opravdanim slučajevima, i to za konkretne poslove koji se javljaju povremeno.	Nastavljena praksa angažmana putem ugovora o djelu na poslovima koji predstavljaju redovitu djelatnost Ministarstva.	✗
23.	Potrebno je detaljno analizirati sve uočene slabosti vezane za javne nabave te dodatno unaprijediti sustav unutarnjih kontrola procesa javnih nabava.	Iako se poduzimaju aktivnosti na unapređenju sustava unutarnjih kontrola, ponovno smo uočili slabosti unutarnjih kontrola procesa javnih nabava u dijelu pravodobne provedbe postupaka nabava, nedostatke kod obavješćavanja ponuđača o izboru najpovoljnije ponude i dr.	✗
24.	Ministarstvo je dužno tendersku dokumentaciju kreirati na način koji će osigurati primjenu općih načela članka 3. Zakona o javnim nabavama (ostvarenje aktivne i pravične konkurencije), te na taj način izbjeći mogućnost prigovora na tendersku dokumentaciju u tom segmentu.	Ministarstvo nije u svim slučajevima tendersku dokumentaciju kreiralo na način da je osiguralo primjenu općih načela članka 3. Zakona o javnim nabavama (ostvarenje aktivne i pravične konkurencije).	✗
25.	Ministarstvo treba ugovorom definirati zaštitne mjere uključujući naknadu štete u slučaju nekvalitetnog izvršenja ugovorenih usluga.	Ministarstvo je ugovorom o održavanju OWIS sustava definiralo zaštitne mjere u slučaju nekvalitetnog izvršenja ugovorenih usluga.	✓

26.	Ministarstvo treba provoditi proceduru nabave usluga interneta i zanoviti stare ugovore.	Ministarstvo nije provodilo proceduru nabave usluga interneta, niti je zanovilo stare ugovore.	
27.	Ministarstvo treba prilikom nabave sustavom lizinga obvezno konzultirati i konkretno dogovoriti takve aktivnosti sa Ministarstvom financija i trezora u cilju izbjegavanja stvaranja obveza izvan planiranih okvira.	Ministarstvo nije ni u 2022. godini tražilo od Ministarstva financija i trezora BiH pismeni stav ili instrukciju vezano za nabavu vozila putem lizinga.	
28.	Ministarstvo treba, posebno u uvjetima kada značajan broj DKP BiH nema svoju internetsku stranicu, uspostaviti mehanizam za efikasno ažuriranje podataka i unapređenje sustava objave podataka na internetskoj stranici.	Obustavljene su aktivnosti na implementiranju nove internetske stranice i nije uspostavljen mehanizam efikasnijeg ažuriranja podataka na internetskoj stranici.	
29.	Revizija preporuča Ministarstvu da, u suradnji sa svojim zastupnikom po zakonu, poduzme sve potrebne pravne radnje i zakonom propisane pravne lijekove, a sve u cilju zaštite imovinsko-pravnih interesa BiH, odnosno Ministarstva.	Ministarstvo, u suradnji sa Pravobraniteljstvom BiH, poduzima aktivnosti na rješavanju spora u svezi s vlasništvom nad zgradom u kojoj je smješteno Ministarstvo u korist institucija BiH.	
Br. prep.	Preporuke iz prethodnih izvješća ⁴	Ocjena realizacije u 2022. godini	Status
2/2020	Ponovno ističemo da Ministarstvo treba sačiniti odluku o uvjetima i načinu upućivanja uposlenih u Ministarstvu na rad u DKP BiH u kojoj će biti jasno definirane procedure i kriteriji koji se koriste prilikom upućivanja uposlenih u DKP BiH, pri čemu treba naći način da se izvrši preraspodjela sredstava u korist DKP-a BiH za koje ne postoji dostatna zainteresiranost uposlenih.	Donesena je nova odluka o upućivanju uposlenih u DKP mrežu, međutim, ista se nije primijenila tako da ni u 2022. godini postupak upućivanja uposlenih u DKP nije bio transparentan te još uvijek postoji problem zainteresiranosti uposlenih za manje atraktivne destinacije.	
8/2020	Ministarstvo je obvezno sačiniti plan integriteta i kreirati okruženje koje će biti u stanju poduzimati aktivnosti na prevenciji korupcije.	Ministarstvo još uvijek nije donijelo Plan integriteta niti su provedene sve aktivnosti na prevenciji korupcije u skladu sa Akcijskim planom za borbu protiv korupcije.	
10/2020	Ministarstvo treba okončati aktivnosti oko pripreme Nacrta zakona o vanjskim poslovima i isti sa pratećim privicima dostaviti Vijeću ministara BiH na razmatranje.	Sačinjen je Nacrt zakona koji je sa mišljenjima nadležnih institucija bio na dnevnom redu sjednice Vijeća ministara BiH u studenom, ali je tek razmatran i usvojen u svibnju 2023. godine.	
11/2020	Ministarstvo treba nastaviti sa kvalitativnim unapređivanjem sadržaja bilješki uz financijska izvješća u cilju detaljnijeg	Ministarstvo je unaprijedilo bilješke uz financijska izvješća u odnosu na prethodnu godinu, ali	

⁴ Sve preporuke dane u izvješćima o obavljenoj financijskoj reviziji prethodnih godina čija je realizacija bila u tijeku ili nisu ocijenjene u izvješću za 2021. godinu

	izvješćivanja o bitnim promjenama tijekom godine i stanju imovine i obveza Ministarstva na 31.12. tekuće godine.	još uvijek iste nisu sveobuhvatne u dijelu detaljnijeg navođenja razloga značajnijeg odstupanja ostvarenih u odnosu na planirane prihode, određenih pozicija rashoda u odnosu na prethodnu godinu i sredstva odobrena proračunom kao i kod bilančnih pozicija.	
18/2020	Ministarstvo treba nastaviti sa aktivnostima na uspostavljanju pouzdanog sustava unutarnjih kontrola koji će omogućiti redovni transfer naplaćenih konzularnih prihoda.	Još uvijek postoji potreba za unapređenjem unutarnjih kontrola u dijelu redovitog transferiranja naplaćenih konzularnih prihoda u DKP mreži na Jedinostveni račun trezora BiH.	✗
19/2020	Potrebno je osigurati da se troškovi transfera i drugi bankarski troškovi plaćaju sa računa za redovitu djelatnost DKP-a, a konzularni račun da se koristi samo za naplatu i transfer konzularnih prihoda ostvarenih u DKP BiH mreži.	Iako je Ministarstvo u svojim instrukcijama prema DKP dalo naputke da se bankarska provizija plaća sa redovitog računa nismo se uvjerali da je u tom segmentu uspostavljen efikasan sustav kontrola tako da svi DKP-ovi primjenjuju dane naputke.	●
20/2020	Ministarstvo treba nastaviti vršiti redovitu kontrolu knjigovodstvenog evidentiranja na kontima prihoda i kontu 191115- Razgraničeni prihod po osnovu naplaćenih konzularnih prihoda u DKP-ovima te, u suradnji sa Ministarstvom financija i trezora, prije sastavljanja financijskih izvješća, osigurati knjigovodstveno zatvaranje konta 191115.	Ministarstvo u 2022. godini nije kvartalno vršilo usuglašavanja konta 191115 – razgraničeni prihodi sa Ministarstvom financija i trezora BiH.	✗
21/2020	Ministarstvo treba, u suradnji sa Ministarstvom financija i trezora BiH, razmotriti mogućnosti rješavanja načina planiranja i realizacije bankarskih i drugih troškova koji prate transfer konzularnih prihoda iz DKP BiH mreže na Jedinostveni račun trezora.	Ustanovljena je praksa evidentiranja i plaćanja bankarskih i drugih troškova koji prate transfer konzularnih prihoda iz DKP mreže na Jedinostveni račun trezora, ali zbog nepotpunih pomoćnih evidencija nismo se uvjerali u dosljedna postupanja u svim slučajevima.	●
23/2020	Potrebno je da Ministarstvo, u suradnji sa Ministarstvom financija i trezora BiH, riješi pitanje salda na kontu razgraničenih prihoda (tečajne razlike).	Na kontima razgraničenih prihoda od tečajnih razlika i dalje su salda koja popisno povjerenstvo nije potvrdilo kao ispravna već je konstatiralo da je bilo pogrešnih knjiženja.	✗
24/2020	Ministarstvo treba voditi računa da stavke knjižene na kontima razgraničenih rashoda trebaju biti zatvorene u tijeku godine, inače se evidentiraju kao izvanredni prihodi institucija BiH.	Sa stanjem na 31.12.2022. godine i dalje postoje salda na kontima razgraničenja iz prethodnog razdoblja koja nisu zatvorena i za koja popisno	✗

		povjerenstvo nije utvrdilo na šta se odnose.	
28/2020	Potrebno je da Ministarstvo sačini analizu dokumentiranosti, strukture i ročnosti potraživanja, te provede neophodna knjiženja u cilju iskazivanja točnih bilančnih pozicija u finansijskim izvješćima.	Ministarstvo nije sačinilo analizu strukture i ročnosti potraživanja te provelo neophodna knjiženja u cilju točnog iskazivanja pozicije potraživanja u finansijskim izvješćima.	✗
34/2020	Ministarstvo je dužno s posebnom pozornošću pristupiti realizaciji preuzetih prava i obveza iz zaključenog Ugovora sa izvođačem radova u cilju efikasnog korištenja raspoloživih proračunskih sredstava za ove namjene i konačnog stavljanja u funkciju multifunkcionalnog atrija u dvorištu Ministarstva.	Radovi na izvođenju multifunkcionalnog atrija su okončani tijekom 2022. godine te je tijekom 2023. godine dobivena uporabna dozvola.	✓
37/2020	Ministarstvo je dužno prilikom realizacije nabave aviokarata dosljedno primjenjivati odredbe zaključenog ugovora u cilju zaštite interesa Ministarstva kao ugovorne strane.	Ministarstvo je poduzimalo aktivnosti na osiguranju više opcija aviokarata, ali nije u svim slučajevima.	●
38/2020	Ministarstvo je dužno postupke javnih nabava pokretati na vrijeme kako bi isti mogli biti okončani do isteka važnosti prethodnog ugovora o nabavi.	Pojedini postupci nabava nisu pokrenuti u skladu sa planom nabava, a pojedini postupci su trajali dugo i nisu okončani do isteka važnosti prethodnog ugovora o nabavi (nabava aviokarata).	✗
36/2020	Potrebno je posebno posvetiti pozornost kvalitetnoj procjeni vrijednosti nabave radova kao jednom od preduvjeta za efikasno trošenje javnih sredstava.	U pregledanim procedurama izbora dobavljača za radove procjena vrijednosti nabave je izvršena nakon istraživanja tržišta.	✓
39/2020	Ministarstvo je dužno prilikom realizacije ugovora o javnim nabavama, u slučajevima primjedbi u pogledu kvalitete izvršenih usluga u odnosu na ugovoreno, dosljedno primjenjivati odredbe zaključenog ugovora u cilju zaštite interesa Ministarstva kao ugovorne strane.	Na temelju provedene revizije konstatirali smo da je Ministarstvo primjenjivalo odredbe zaključenih ugovora u cilju zaštite interesa Ministarstva.	✓
28/2018	Potrebno je zbog kompleksnosti procedura i minimiziranja rizika nastanka greške, prilikom provedbe postupaka javne nabave radova u DKP-ovima BiH (i drugih kompleksnih nabava), a potom i realizacije tako zaključenih ugovora, suradnju i koordinaciju između sjedišta i DKP-ova BiH podići na višu razinu.	U testiranim procedurama nabava radova u DPK mreži postojala je zadovoljavajuća komunikacija između DKP-ova i sjedišta.	✓

Za označavanje statusa preporuka u pogledu njihove realizacije korišteni su sljedeći simboli: ✓ realizirane preporuke, ● preporuke čija je realizacija u tijeku, ✗ nerealizirane preporuke, ① preporuke koje nisu mogle biti ocijenjene u revidiranom razdoblju.

Preporuke čija je realizacija u tijeku će biti predmetom daljnjeg praćenja do trenutka dok se ne realiziraju u potpunosti ili do onog trenutka kada revizor, uzimajući u obzir razuman protekli rok, procijeni da ove preporuke nisu realizirane. U skladu s tim, u ovom izvješću nisu dane nove preporuke za revidirane procese na koje se takve preporuke odnose, ali je za ove procese dan opis stanja i provedenih aktivnosti.

4. PREPORUKE ZA 2022. GODINU (SAŽETAK)

Izvješćem o obavljenoj reviziji za 2022. godinu obuhvaćeno je 46 preporuka. Od navedenog broja, 11 preporuka se odnose na reviziju finansijskih izvješća, dok je 38 preporuka dano zbog utvrđenih neusklađenosti aktivnosti, finansijskih transakcija i informacija s relevantnim zakonima i drugim propisima. Tri preporuke se odnose i na finansijska izvješća i na usklađenost.

Od ukupnog broja danih preporuka, 30 preporuka se odnose na nepravilnosti, nedostatke i slabosti identificirane u prethodnim izvješćima, koje nisu otklonjene u 2022. godini, te su, u skladu s tim, takve preporuke ponovljene u ovom izvješću.

U tablici koja slijedi (Tablica 2.) prikazani su podaci o danim preporukama za 2022. godinu (segment revizije, predmet revizije i status), a preporuke su detaljno prezentirane po procesima u Izvješću.

Tablica 2. Preporuke za 2022. godinu

Br. prep.	Točka izvješća	Revidirani proces (naslov)	Predmet revizije		Status preporuke ⁵	
			Financijska izvješća	Usklađenost	Nova preporuka	Ponovljena preporuka
1.	5.	Ustrojstvo i rukovođenje		●		●
2.	6.	Sustav unutarnjih kontrola		●		●
3.				●	●	
4.				●	●	
5.				●		●
6.	7.	Proračun Ministarstva za 2022. godinu	●	●		●
7.				●	●	
8.				●	●	
9.	8.1.1	Bruto plaće		●	●	
10.	8.1.2.	Izdaci za putne troškove		●	●	
11.				●		●
12.	8.1.3.	Izdaci za uporabu vozila		●		●
13.	8.1.4.	Unajmljivanje imovine i opreme		●	●	
14.			●	●	●	

⁵ Status podrazumijeva novu ili ponovljenu preporuku. Nerealizirane preporuke iz prethodnog razdoblja su, nakon utvrđenog činjeničnog stanja, ponovljene.



15.				●		●
16.	8.1.5.	Ugovorene usluge		●		●
17.				●		●
18.	8.1.6.	Kapitalni izdaci		●	●	
19.	8.2.1.	Prihodi od konzularnih usluga		●		●
20.				●		●
21.				●	●	
22.	8.3.1	Sredstva	●			●
23.			●	●		●
24.				●		●
25.			●			●
26.			●			●
27.	8.3.2.	Obveze	●			●
28.			●			●
29.			●		●	
30.	8.3.3	Popis sredstava i obveza	●			●
31.			●			●
32.	9.	Upošljavanje i status uposlenih (angažiranih) osoba		●		●
33.	9.1.	Upošljavanje na određeno vrijeme		●		●
34.	9.2.	Obavljanje poslova drugog radnog mjesta		●		●
35.	9.3.	Obavljanje poslova drugog radnog mjesta radi stjecanja iskustva		●	●	
36.	9.4.	Unapređenja i unutarnji premještanji		●	●	
37.	9.5.	Upućivanje uposlenih u DKP		●		●
38.	9.7.	Ugovori o djelu		●		●
39.	10.	Javne nabave		●		●
40.				●		●
41.				●	●	
42.				●	●	
43.				●		●
44.				●		●
45.	11.1.	IT revizija		●		●
46.	11.2.	Sudbeni sporovi		●	●	

5. USTROJSTVO I RUKOVOĐENJE

Ministarstvo je utemeljeno Zakonom o ministarstvima i drugim tijelima uprave Bosne i Hercegovine.⁶ Poslovi iz nadležnosti Ministarstva obavljaju se u okviru osnovnih organizacijskih jedinica u sjedištu u Sarajevu i u okviru 56 diplomatsko-konzularnih predstavništava (DKP) u inozemstvu (veleposlanstva, stalne misije pri međunarodnim organizacijama i generalni konzulati).

Unutarnji ustroj i način rada Ministarstva utvrđeni su Pravilnikom o unutarnjem ustroju i sistematizaciji iz 2013. godine i njegovim izmjenama iz 2018. godine. Pravilnikom je uređen način rada i rukovođenja Ministarstvom te opis radnih mjesta službenika i uposlenika. Istim je sistematizirano 658 radnih mjesta, od kojih je 288 radnih mjesta sistematizirano u sjedištu, a 370 radnih mjesta u DKP-ovima BiH. Na 31.12.2022. godini u Ministarstvu je bilo 469 uposlenih. Ministarstvom su u 2022. godini rukovodili ministar i zamjenik ministra imenovani 2019. godine. Novo rukovodstvo Ministarstva imenovano je 26.01.2023. godine.

Ministarstvo još uvijek nije okončalo aktivnosti na usklađivanju Pravilnika o unutarnjem ustroju i sistematizaciji radnih mjesta s Odlukom o načelima za utvrđivanje unutarnjeg ustroja tijela uprave BiH⁷ i Odlukom o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta

Ministarstvo ni u 2022. godini nije uskladilo Pravilnik o unutarnjem ustroju i sistematizaciji radnih mjesta sa odlukama Vijeća ministara BiH.

u institucijama BiH⁸. Kako nam je prezentirano, Ministarstvo nije u 2022. godini provodilo aktivnosti na usklađivanju Pravilnika o unutarnjem ustroju zbog činjenice da je upućivalo u proceduru usvajanja Nacrt zakona o vanjskim poslovima koji je Vijeće ministara BiH tek

razmatralo i usvojilo u svibnju 2023. godine.

Polovinom 2022. godine Ministarstvo je uputilo u proceduru usvajanja Prijedlog izmjena i dopuna važećeg Pravilnika o unutarnjem ustroju u cilju stvaranja uvjeta za otvaranje deset novih DKP-ova u skladu sa odlukama Predsjedništva BiH iz 2019., 2020. i 2021. godine⁹, a koji do završetka revizije (travanj 2023. godine) Vijeće ministara BiH nije razmatralo.

Imajući u vidu činjenicu da je postojeći Pravilnik o unutarnjem ustroju i sistematizaciji prevaziđen i neprimjeren potrebama Ministarstva, kao i činjenicu da su institucije BiH bile dužne da do konca travnja 2014. godine usklade pravilnike o unutarnjem ustroju sa gore navedenim odlukama, od ključne je važnosti da Ministarstvo okonča započete aktivnosti na izradi novog pravilnika koji će biti usklađen sa navedenim odlukama Vijeća ministara BiH i potrebama institucije.

⁶ Službeni glasnik BiH broj: 05/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09.

⁷ Službeni glasnik BiH, broj 30/13

⁸ Službeni glasnik BiH, br. 30/13, 67/15 i 51/18

⁹ Odluke Predsjedništva BiH od 19.06.2019., 24.09.2020. i 11.03.2021. godine o otvaranju, odnosno pokretanju postupka za otvaranje veleposlanstava Bosne i Hercegovine u Republici Albaniji (Tirana), Republici Keniji (Nairobi), Slovačkoj Republici (Bratislava), Federativnoj Republici Brazil (Brasilija), Narodnoj Demokratskoj Republici Alžir (Alžir), Kraljevini Maroko (Rabat), Republici Azerbejdžan (Baku) i Republici Tunis (Tunis) te generalnih konzulata Bosne i Hercegovine u Republici Hrvatskoj (Rijeka) i Republici Srbiji (Novi Pazar).

PREPORUKA 1

Ministarstvo je dužno uskladiti Pravilnik o unutarnjem ustroju s važećim odlukama Vijeća ministara BiH.

I u 2022. godini, kao i prethodne godine, bila je prisutna praksa davanja ovlaštenja određenom broju osoba da obavljaju poslove drugog radnog mjesta zbog nepopunjenosti tih radnih mjesta, a čak i za pozicije rukovodećih državnih službenika. Između ostalih se radi i o poslovima tajnika Ministarstva, pomoćnika ministra za bilateralne odnose, pomoćnika ministra za multilateralne odnose, glavnog inspektora, šefa Odsjeka za financijske poslove i dr. Za obavljanje poslova tajnika Ministarstva u tijeku godine je više osoba imalo ovlaštenje, čak je u jednom razdoblju rukovoditelj Jedinice unutarnje revizije imao ovlaštenje za potpisivanje akata iz nadležnosti tajnika što nije dobra praksa (detaljnije opisano u točki 9.2. Izvješća).

6. SUSTAV UNUTARNJIH KONTROLA

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

Financijsko upravljanje i kontrola: Financijsko upravljanje i kontrola je sveobuhvatan sustav politika, procedura i aktivnosti koji uspostavlja i za koji je odgovoran rukovoditelj institucije, a zasniva se na upravljanju rizicima i daje razumno uvjeravanje da će ciljevi institucije biti ostvareni na pravilan, ekonomičan, efikasan i efektivan način. Obveza i način uspostavljanja sustava financijskog upravljanja i kontrole propisani su Zakonom o financiranju institucija BiH¹⁰, Priručnikom za financijsko upravljanje i kontrolu i Smjernicama za provedbu procesa upravljanja rizicima u institucijama BiH.

Konstatirali smo da Ministarstvo u tekućoj godini nije poduzimalo značajnije aktivnosti na uspostavljanju sustava financijskog upravljanja u skladu sa navedenim propisima. Prije svega, Ministarstvo nije donijelo godišnji plan za uspostavljanje i unapređenje sustava unutarnjih financijskih kontrola za 2022. godine u skladu sa Operativnim godišnjim akcijskim planom

Ministarstvo još uvijek nije uspostavilo sustav financijskog upravljanja i kontrole u skladu sa zakonskom regulativom.

Strategije razvoja sustava unutarnjih financijskih kontrola u institucijama BiH za 2022. godinu koji je donijela Središnja harmonizacijska jedinica Ministarstva financija i trezora BiH (u daljnjem tekstu: SHJ). Jedina

aktivnost odnosila se na ažuriranje mape poslovnih procesa koja je najvećim dijelom sačinjena prethodne godine. Analizirajući sačinjenu mapu poslovnih procesa, utvrdili smo da još uvijek postoje izuzetno važni procesi koji nisu mapirani i za koje nisu procijenjeni rizici. Ovdje prije svega mislimo na proces upravljanja i kontrole novčanih sredstava i dostavu dotacija DKP mreži, proces evidentiranja i naplate potraživanja od uposlenih, IT procesi i dr. Također, registar rizika koji nam je prezentiran nije sveobuhvatan niti su rizici ocijenjeni u skladu sa aktualnim smjernicama SHJ.

¹⁰ Službeni glasnik BiH, broj 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13

Pored toga, unutarnja pravila i procedure za većinu procesa ili ne postoje ili su vrlo uopćena. Uglavnom su na snazi procedure, naputci i instrukcije donesene prethodnih godina i iste se ne ažuriraju redovito. Većina instrukcija je donesena i donosi se *ad hoc*, po potrebi, bez sačinjavanja detaljnih procedura i naputaka za postojeće procese. Tako npr. ne postoje procedure za unos i odobravanje obveza, što je obveza propisana Zakonom o proračunu, procedure planiranja proračuna, procedure za proces obračuna i isplate plaća i naknada, proces naplate i transfera prihoda, kontrolu i upravljanje novčanim sredstvima, pisane procedure za poslovanje u izvanrednim situacijama, procedure i politike za IT procese i dr.

Ministarstvo je sačinilo i dostavilo Središnjoj harmonizacijskoj jedinici Ministarstva financija i trezora BiH (SHJ) Godišnje izvješće o sustavu financijskog upravljanja i kontrole za 2022. godinu. Izvješće nije dostavljeno elektroničkim putem kroz PIFC aplikaciju u skladu sa instrukcijama SHJ. Uvidom u navedeno izvješće o samoprocjeni sustava financijskog upravljanja i kontrole konstatirali smo da postoji prostor za unapređenje u svim COSO komponentama: rukovođenje i stil upravljanja (na kolegijima se ne raspravlja o izvješću o realizaciji srednjoročnog i godišnjeg programa rada i izvršenju proračuna), upravljanje ljudskim resursima (nedostaju disciplinske mjere u slučaju lošeg učinka uposlenog), upravljanje rizicima (nedostaju politike upravljanja rizicima, nije sačinjen registar rizika, rizici nisu uneseni u PIFC aplikaciju) te segmentu kontrolnih aktivnosti i informacija i komunikacija.

Jedinica unutarnje revizije u Ministarstvu je također provela unutarnju reviziju na temu uspostavljanja sustava financijskog upravljanja i kontrole i dala nezadovoljavajuću ocjenu.

Dakle, i pored zakonske obveze, rukovodstvo Ministarstva nije pokazalo dostatno razumijevanja za značaj i koristi od unapređenja sustava financijskog upravljanja i kontrole čime se Ministarstvo izlaže značajnim rizicima u svom poslovanju.

PREPORUKA 2

Rukovodstvo Ministarstva je dužno kontinuirano raditi na uspostavljanju i razvoju sustava financijskog upravljanja i kontrole u skladu sa važećim zakonskim i podzakonskim propisima.

Funkcioniranje sustava unutarnjih kontrola

Na temelju provedene revizije utvrdili smo da sustav unutarnjih kontrola u Ministarstvu, generalno gledano, nije na zadovoljavajućoj razini. Konstatirani su nedostaci i slabosti u gotovo svim segmentima poslovanja koji su bili predmet revizije (organizacijska struktura, planiranje i izvršenje proračuna, upošljavanje i angažiranje osoba, popis sredstava i obveza, javne nabave, naplata potraživanja, transferiranje naplaćenih prihoda i primitaka, uporaba službenih vozila i drugim procesima što je detaljno opisano u narednim točkama Izvješća. Većina nedostataka i nepravilnosti se ponavlja već duži niz godina te nismo uočili značajnije aktivnosti Ministarstva na njihovom prevazilaženju. Posebno ističemo slabosti unutarnjih kontrola kod procesa stvaranja obveza i izvršenja proračuna.

Pored eksternih faktora, kao što je nepostojanje zakona o vanjskim poslovima, neodobravanja upošljavanja, nepravodobno donošenje zakona o proračunu i drugih podzakonskih akata, veliki broj nedostataka uzrokovan je unutarnjim faktorima.

Tako na efikasnost i efektivnost unutarnjih kontrola značajan utjecaj, pored neadekvatne popunjenosti pozicija rukovodećih državnih službenika, ima i česta fluktuacija uposlenih unutar Ministarstva. Naime, većina pozicija unutar organizacijske strukture i državnih službenika i uposlenika su podložne rotaciji uposlenih zbog stalne fluktuacije uposlenih u DKP mreži i sjedištu. Smatramo neprihvatljivim često rotiranje uposlenih na poslovima iz oblasti financija i računovodstva i drugim poslovima gdje je neophodno postojanje kontinuiteta u poslovanju. Također je neprihvatljivo upošljavanje osoba na ovim poslovima putem ugovora o djelu ili davanjem ovlaštenja uposlenima da obavljaju ove poslove pored poslova za koje imaju rješenje o postavljenju, posebno na mjestu šefa organizacijske jedinice.

PREPORUKA 3

Ministarstvo je dužno osigurati da na sistematiziranim poslovima gdje postoje značajni rizici poslovanja budu uposlene kompetentne osobe u punom kapacitetu i u kontinuitetu.

Na značajne slabosti sustava unutarnjih kontrola ukazala je i Jedinica unutarnje revizije u Ministarstvu kroz izvješća o obavljenim unutarnjim revizijama kao i Ured za kontrolu diplomatskih i konzularnih poslova koji egzistira u Ministarstvu kao organizacijska jedinica čija nadležnost je provedba kontrola diplomatskih i konzularnih poslova u sjedištu Ministarstva te DKP mreži. U Izvješću o radu ovog Ureda navedene su aktivnosti koje je isti provodio u 2022. godini te zapažanja o slabostima u radu DKP mreže, neadekvatnoj kadrovskoj politici Ministarstva, nedostatku adekvatnih i transparentnih kriterija o unapređenju i napredovanju diplomata i upućivanju uposlenih u DKP te druge slabosti i nedostaci u ovom segmentu poslovanja Ministarstva.

U cilju unapređenja unutarnjih kontrola u dijelu diplomatskih i konzularnih poslova Ministarstvo treba značajnu pozornost posvetiti realizaciji preporuka Ureda za kontrolu diplomatskih i konzularnih poslova.

Uporaba faksimila: Tijekom revizije konstatirali smo uporabu faksimila, a nisu nam prezentirana unutarnja pravila i procedure kojim je reguliran način korištenja faksimila.

PREPORUKA 4

Ministarstvo treba imati jasne i precizne procedure uporabe faksimila.

Imajući u vidu sve navedeno, smatramo kako postojeća razina razvoja sustava unutarnjih kontrola predstavlja visok rizik za zakonito, efikasno i transparentno poslovanje te u konačnici može usporiti ili onemogućiti ostvarivanje ciljeva Ministarstva. Detaljnije informacije o uočenim nepravilnostima i nedostacima u poslovanju Ministarstva tijekom 2022. godine dane su u narednim poglavljima ovog Izvješća.

Unutarnja revizija

U skladu sa Zakonom o unutarnjoj reviziji institucija BiH¹¹ i Odlukom o kriterijima za uspostavljanje jedinica unutarnje revizije u institucijama BiH¹² Ministarstvo je uspostavilo jedinicu unutarnje revizije u svom sastavu u tijeku 2021. godine i ista funkcionira u punom kapacitetu. Tijekom 2022. godine unutarnja revizija je u skladu sa Strateškim planom i Godišnjim planom revizije izvršila osam revizija. Procesi/teme koje su revidirane odnose se na: nabave roba, usluga i radova putem izravnih sporazuma, proces pripreme proračuna u Ministarstvu, zaključivanje međunarodnih ugovora, revizije u Veleposlanstvu u Bernu i Frankfurtu, proces upravljanja službenim vozilima, uspostavljanje i razvoj sustava financijskog upravljanja i kontrole, proces upravljanja ljudskim resursima te naknadnu reviziju praćenja realizacije danih preporuka. Ukupan broj danih preporuka je 48. U Godišnjem izvješću unutarnje revizije, koje je dostavljeno SHJ-u, dan je osvrt na realizaciju preporuka unutarnje revizije i konstatirano da je broj preporuka koje su u potpunosti realizirane nedostatan i iznosi oko 25 %.

Analizom izvješća unutarnje revizije uočili smo slične ili identične probleme i revizijske nalaze koje smo i mi konstatirali i za koje smo davali preporuke i prethodnih godina.

Ministarstvo treba posvetiti dužnu pozornost realizaciji preporuka unutarnje revizije te u slučaju odsustva realizacije poduzeti odgovarajuće mjere.

Prevenција korupcije

Ministarstvo je u travnju 2022. godine, u skladu sa smjernicama Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije formiralo Radnu grupu za izradu plana integriteta u roku od tri mjeseca. Aktivnosti na izradi navedenog dokumenta nisu bile okončane ni do travnja 2023. godine. Također nam je prezentirano da nisu realizirane sve aktivnosti iz Akcijskog plana za borbu protiv korupcije za 2022. godinu.

Imajući u vidu značajnost i prirodu djelatnosti Ministarstva, naglašavamo kako borba protiv prijevare i korupcije treba biti pri samom vrhu prioriteta aktivnosti Ministarstva. U cilju efikasne borbe protiv korupcije nužno je preventivnim i proaktivnim djelovanjem sprečavati sve negativne pojave u pogledu mogućih koruptivnih radnji u rizičnim poslovnim procesima unutar Ministarstva, prvenstveno u procesu upošljavanja i upravljanja ljudskim resursima i javnim nabavama, konzularnog poslovanja, naplate prihoda i drugim procesima.

¹¹ Službeni glasnik BiH, broj 27/08 i 32/12

¹² Službeni glasnik BiH, broj 59/19

PREPORUKA 5

Ministarstvo je dužno okončati aktivnosti na izradi plana integriteta u cilju poduzimanja preventivnih aktivnosti i sprečavanja svih mogućih oblika koruptivnih radnji, naročito u segmentima poslovanja gdje je visok rizik.

7. PRORAČUN MINISTARSTVA ZA 2022. GODINU

Zakonom o proračunu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2022. godinu, Ministarstvu su odobrena sredstva u ukupnom iznosu od 59.098.000 KM (tekući izdaci 56.248.000 KM i kapitalni izdaci 1.850.000 KM) i 520 uposlenih.

Ministarstvo je svoje aktivnosti do usvajanja proračuna za 2022. godinu financiralo na temelju odluka o privremenom financiranju za prva dva tromjesečja.

Tijekom godine izvršena su usklađivanja proračuna koja se odnose na sljedeće:

- prenesena neutrošena sredstva iz prethodne godine za višegodišnje kapitalne projekte u iznosu od 4.718.810 KM,
- prenesena neutrošena sredstva za realizaciju programa posebne namjene u iznosu od 3.305.701 KM,
- odobrena sredstva u tijeku godine od strane Vijeća ministara BiH¹³ za realizaciju programa posebne namjene u iznosu od 2.792.702 KM, nakon realiziranih kapitalnih primitaka od prodaje Veleposlanstva/Rezidencije bivše SFRJ u Bernu i naplate duga od sukcesije za naknadu u svezi sa fizičkom podjelom kompleksa u Kairu;
- prenesena neutrošena sredstva donacija u iznosu od 12.501 KM,
- odobrena su sredstva tekuće pričuve u iznosu od 228.500 KM za isplatu jednokratne novčane pomoći uposlenima u Ministarstvu u skladu sa Odlukom Vijeća ministara BiH.¹⁴

Prema navedenom, Ministarstvo je u 2022. godini raspolagalo sredstvima u ukupnom iznosu od 69.156.214 KM.

Ukupno realizirana sredstva iznose 54.339.031 KM ili 79 % raspoloživih sredstava. Tekući izdaci su realizirani 93 %, kapitalni izdaci 91 %, višegodišnja kapitalna ulaganja 4 %, dok nije bilo realizacije sredstava iz programa posebne namjene i novčanih donacija.

Napominjemo kako, kao što je navedeno u Godišnjem financijskom izvješću, Ministarstvo nije u glavnoj knjizi evidentiralo rashode Generalnog konzulata u Frankfurtu iz prosinca 2022. godine tako da je iznos ukupno realiziranog proračuna iskazan u manjem iznosu za 44.800 KM.

¹³ Odluka VM broj 16/22 od 31.01.2022. godine (Službeni glasnik BiH broj 30/22) i Odluka VM broj 37/23 od 23.02.2023. godine (Službeni glasnik BiH, broj 16/23)

¹⁴ Odluka VM broj 185/22 od 30.12.2022. godine

PREPORUKA 6

Ministarstvo je dužno osigurati da se, u skladu sa Zakonom o financiranju institucija BiH, rashodi evidentiraju u momentu nastanka obveze.

Ministarstvo je izvršilo dva prestrukturiranja rashoda proračuna koje je odobrilo Ministarstvo financija i trezora BiH¹⁵. Prestrukturiranje rashoda je izvršeno u ukupnom iznosu od 1.604.000 KM ili 2,76 % ukupno odobrenog proračuna za 2022. godinu. Također, krajem godine izvršena je izmjena namjenske strukture kapitalnih izdataka uz suglasnost Ministarstva financija i trezora BiH.¹⁶

Procedure planiranja i izvršenje proračuna

Analizom odobrenog i izvršenog proračuna i finansijskih izvješća te drugim revizorskim postupcima u tijeku prethodne i završne revizije utvrdili smo da postoje slabosti kod planiranja i praćenja izvršenja proračuna kako u dijelu stvaranja obveza tako i u dijelu evidentiranja istih. Prije svega navodimo da Ministarstvo nema (nisu nam prezentirane) utvrđene unutarnje procedure stvaranja obveza kojima se utvrđuju postupci, procedure i odgovorne osobe za unos i odobravanje obveza Ministarstva, kako je propisano odredbama članka 22. Zakona o proračunu za 2022. godinu. U praksi su prilikom odobravanja obveza i drugih akata primjenjivane odluke o postupku i načinu potpisivanja pojedinih dokumenata i akata i prijenosu ovlaštenja u Ministarstvu (odluke i izmjene odluka iz 2017., 2018. i 2022. godine), međutim, ista se ne može smatrati procedurom u smislu odredbi Zakona o proračunu jer istom nije detaljno utvrđena procedura stvaranja i odobravanja obveza.

U tijeku prethodne revizije smo na temelju izvješća iz ISFU sustava konstatirali da je Ministarstvo sa 30.09.2022. godine pojedine proračunske pozicije ostvarilo u većem iznosu u odnosu na raspoloživa i alocirana sredstva na tim pozicijama za devet mjeseci (putni troškovi, unajmljivanje imovine i opreme te ugovorene usluge), kao i da je na pojedinim analitičkim pozicijama izvršenje veće u odnosu na planirana sredstva za cijelu godinu, zbog čega je postojala potreba za promjenom strukture rashoda. U završnoj reviziji sa stanjem na 31.12.2022. godine ponovno je konstatirano je da su određene analitičke pozicije realizirane u većem iznosu u odnosu na posljednji operativni plan rashoda sačinjen nakon druge promjene strukture rashoda u prosincu (u okviru svake proračunske pozicije postoje analitičke pozicije koje su realizirane u većem iznosu) te da kapitalni izdaci nisu u potpunosti realizirani u skladu sa posljednjom odobrenom namjenskom strukturom kapitalnih izdataka (detaljnije u točki 8.1.6 Izvješća). Također smo ustanovili da su tijekom godine troškovi unajmljivanja vozila evidentirani na više proračunskih pozicija te na taj način ovi izdaci i ukupno proračunska pozicija „unajmljivanje imovine i opreme“ nisu ispravno prezentirani u Godišnjem finansijskom izvješću, odnosno ostvareni su u većem iznosu od odobrenog (detaljnije u točki 8.1.4 Izvješća). Pored navedenog, uočili smo da u zahtjevima za promjenom strukture rashoda Ministarstvo nije detaljno i precizno navodilo sve činjenice i okolnosti zbog čega je zahtijevalo prestrukturiranje.

¹⁵ Odluke od 16.11. i 02.12.2022. godine

¹⁶ Suglasnost od 8.12.2022. godine.

Također, napominjemo da je slabosti kod planiranja proračuna konstatirala i unutarnja revizija u izvješću „Priprema proračuna u Ministarstvu“, a u odlukama o prestrukturiranju, Ministarstvo financija i trezora BiH je sugeriralo Ministarstvu da unaprijedi procedure planiranja, analiziranja i kontrole izvršenja proračuna kako bi u koordinaciji sa svim organizacijskim jedinicama na razini Ministarstva bili izrađeni kvalitetniji programski dokumenti sa obuhvaćenim planiranim aktivnostima, koji bi se temeljili na transparentnosti i maksimalnoj racionalizaciji javne potrošnje.

Uvažavajući objektivne okolnosti koje utječu na otežano planiranje i praćenje izvršenja proračuna, kao što su složenost organizacijske strukture, stupanje na snagu zakona o proračunu za tekuću godinu tek u srpnju te veće potrebe od raspoloživih sredstava, ipak evidentno je da postoje slabosti kod planiranja i izvršenja proračuna koje su internog karaktera, odnosno neadekvatnog sustava unutarnjih kontrola.

PREPORUKA 7

Ministarstvo je dužno utvrditi unutarnje procedure stvaranja obveza kojima se utvrđuju postupci, procedure i odgovorne osobe za unos i odobravanje obveza Ministarstva kako je propisano odredbama članka 22. Zakona o proračunu u cilju uspostavljanja efikasnog procesa planiranja i izvršenja proračuna.

Zaključeni Ugovor o fizičkom osiguranju objekta u Braziliji

Tokom revizije prezentovan nam je Ugovor o fizičkom osiguranju objekta u Braziliji od 22.12.2022 u vrijednosti 135.837 KM godišnje koji je zaključio veleposlanik BiH u Oslu koji je ujedno i član zajedničkog Povjerenstva sukcesora bivše SFRJ po pitanjima iz Aneksa B Sporazuma. Prezentirano nam je i dokumentirano kako navedena osoba nije imala adekvatno ovlaštenje za potpisivanje ugovora. Ugovor je zaključen na godinu dana i automatski se produžava ukoliko ne postoje suprotne izjave ugovornih strana najmanje 30 dana od isteka roka ugovora. Prema raspoloživima informacijama i dokumentaciji koja nam je dana tijekom revizije, prije zaključenja ugovora nisu ispoštovane procedure unutar Ministarstva u pogledu planiranja i osiguranja sredstava. Odsjek za financije, kao niti Sektor za opće poslove u cjelini, kako nam je prezentirano tijekom revizije, nije bio uključen u pripremanje i zaključivanje ugovora. Ministar i Ured ministra, prema dopisu od 12.01.2023. godine, također nisu bili upoznati sa zaključenjem ugovora te su zatražili informacije od osobe koja je bila ovlaštena za obavljanje poslova tajnika. Postoji i Mišljenje Pravobraniteljstva BiH, od 22.12.2022. godine, da se navedeni ugovor može zaključiti. Rukovoditelj Ureda za kontrolu diplomatskih i konzularnih poslova po ovlaštenju je, na zahtjev Ureda ministra, 16.03.2023. godine sačinio Informaciju i dao mišljenje u svezi sa sklapanjem i potpisivanjem navedenog ugovora i isti dostavio Uredu ministra. Prema mišljenju navedenog, spomenuta osoba koja je zaključila Ugovor nije imala potrebno ovlaštenje za zaključivanje i potpisivanje konkretnog Ugovora. Također, veleposlanik je dao svoje pismeno izjašnjenje razloga potpisivanja navedenog Ugovora. Kao glavni razlog naveden je, između ostalog, potreba osiguranja objekta u Braziliji koji je Sporazumom o sukcesiji bivše SFRJ pripao Bosni i Hercegovini i u koji je naša država stupila u posjed u studenom 2021. godine. Potreba osiguranja objekta, prema navodima veleposlanika, javila se uslijed čestih ilegalnih upada na posjed, po preporuci Veleposlanstva Republike Srbije u Braziliji, a što je obveza i u skladu sa pravilima zemlje prijema te drugim aktima koji se tiču provedbe Sporazuma o sukcesiji.

PREPORUKA 8

Preporučamo rukovodstvu da detaljno ispita sve okolnosti koje su dovele do zaključivanja navedenog Ugovora odnosno poduzme sve neophodne aktivnosti u skladu sa važećim propisima u cilju zaštite interesa Ministarstva.

7.1. Aktivnosti iz okvira nadležnosti

Ministarstvo je sačinilo Program rada za 2022. godinu, a isti je Vijeće ministara BiH usvojilo na 55. sjednici, održanoj 25.8.2022. godine, kao i Izvješće o radu, i isti dostavilo Vijeću ministara na razmatranje i usvajanje. Izvješće o radu za 2022. godinu nije bilo usvojeno od strane Vijeća ministara BiH u vrijeme okončanja završne revizije (travanj 2023. godine).

Izjava o odgovornostima za ostvarenje ciljeva Ministarstva za 2022. godinu, koja se dostavlja nadležnom ministarstvu uz godišnje financijsko izvješće, ne sadrži postotak izvršenja ciljeva utvrđenih Programom rada Ministarstva za 2022. godinu - već se u rubrici postotak navodi riječ „kontinuirano“. Mada je podatak o realizaciji određenih planiranih aktivnosti prezentiran u prijedlogu Izvješća o radu Ministarstva za 2022. godinu, postoji potreba da informacije o planiranim i realiziranim aktivnostima koje se prezentiraju u više različitih dokumenata budu jasne, usporedive i transparentne.

Kada je riječ o programima rada i izvješćima o radu DKP mreže, na temelju provedene revizije u sjedištu i DKP mreži konstatirali smo da DKP-ovi zvanično ne planiraju svoje aktivnosti tijekom godine, a samim tim i ne sačinjavaju izvješće koje bi sadržavalo pregled realiziranih aktivnosti u tijeku godine u komparaciji sa programom rada. U svezi s navedenim se postavlja pitanje u kojoj mjeri i opsegu svaki DKP doprinosi realizaciji programa rada Ministarstva u tijeku godine i po kojim programima ili potprogramima su te aktivnosti realizirane.

Tijekom revizije su nam prezentirane aktivnosti koje Ministarstvo provodi na unapređenju procesa izrade programa rada i izvješća o radu DKP mreže te praćenja svih aktivnosti DKP mreže. Naime, u tijeku je realizacija UNDP projekta s ciljem digitalizacije ovog procesa te druge aktivnosti u cilju unapređenja ovog procesa.

Imajući u vidu navedeno, ocijenili smo da Ministarstvo poduzima aktivnosti na unapređenju procesa izrade programa rada i izvješća o radu i aktivnostima DKP mreže i Ministarstva u cjelini u skladu s danom preporukom iz prethodne godine (preporuka broj 4 Tablica 1.), a koje će biti predmet praćenja u narednom razdoblju do konačne realizacije.

S obzirom na to kako se Ministarstvo u okviru svoje temeljne djelatnosti većim dijelom bavi operativnom provedbom vanjske politike BiH, revizija u skladu s revizijskim standardima i zakonskim okvirom nije značajniju pozornost posvećivala i analizirala djelatnost Ministarstva u tom segmentu iz opravdanih razloga (to nije predmet revizije), već smo se isključivo fokusirali na operativne aktivnosti Ministarstva koje imaju odraza na financijsko poslovanje (revidiranje ostvarenih prihoda i rashoda, javne nabave, unutarnji ustroj, uspostavljanje i funkcioniranje sustava unutarnjih kontrola i slično).

Zakon o vanjskim poslovima: Ministarstvo je u tijeku 2022. godine, nakon dobivenih mišljenja nadležnih institucija, sačinilo Nacrt zakona o vanjskim poslovima i isti uputilo na razmatranje i

usvajanje Vijeću ministara BiH početkom listopada 2022. godine. Iako je Prijedlog nacrtu zakona bio više puta stavljan na dnevni red sjednica Vijeća ministara BiH isti je tek razmatran i usvojen u svibnju 2023. godine.

Napominjemo da je postojanje zakona o vanjskim poslovima temeljni preduvjet za efikasno i zakonito funkcioniranje Ministarstva, koji nažalost nije ispunjen od osnivanja Ministarstva. Nepostojanje zakona o vanjskim poslovima ostavlja prostor za improvizaciju, subjektivno/diskreciono odlučivanje i ad hoc postupanje u različitim situacijama, što nije dobra praksa u javnom sektoru i u najvećoj mjeri se negativno odražava na poslovanje Ministarstva. Svjesni činjenice da nekoliko institucija sudjeluje u pripremi prijedloga donošenja spomenutog zakona (Ministarstvo, Vijeće ministara BiH, Predsjedništvo BiH), a Parlamentarna skupština BiH u konačnici isti usvaja, ovu problematiku i adresiramo putem izvješća o reviziji Ministarstva. *U skladu s navedenim, aktivnosti u svezi sa usvajanjem zakona o vanjskim poslovima će bi biti predmet daljnjeg praćenja do konačnog usvajanja zakona.*

8. FINACIJSKA IZVJEŠĆA

Ministarstvo je sačinilo Godišnje financijsko izvješće za 2022. godinu i dostavilo ga nadležnim tijelima i institucijama u skladu sa važećim propisima, ali nakon utvrđenog roka (02.03.2023. godine). Izvješće je dostavljeno 10.03.2023. godine jer je Vijeće ministara BiH tek 23.02.2023. godine usvojilo Odluku o alokaciji sredstava naplaćenih na ime obeštećenja za otkup i ustupanje objekta u fizičkoj raspodjeli diplomatskog kompleksa bivše SFRJ u Kairu na program posebnih namjena Ministarstva. Korekcije financijskih izvješća koje su naknadno izvršene su također dostavljene nadležnom Ministarstvu.

Ministarstvo je u zabilješkama uz financijska izvješća obrazložilo izvršenje proračuna po svim pozicijama i bilančne pozicije, ali napominjemo da iste, iako postoje unapređenja u odnosu na prethodne godine, nisu još uvijek sveobuhvatne. Tu mislimo na izostanak dostatnog obrazloženja problematike prihoda i razloga značajnijeg odstupanja ostvarenih u odnosu na planirane prihode kao i razloga značajnijeg odstupanja određenih pozicija rashoda u odnosu na prethodnu godinu i sredstva odobrena proračunom. Također, obrazloženja bilančnih pozicija nisu sveobuhvatna, a imajući u vidu činjenicu kako se problematika popisa, odnosno usklađivanja stvarnog stanja sa knjigovodstvenim, ponavlja kroz godine, u tekstualnom dijelu financijskog izvješća ista nije dostatno obrađena.

Pored navedenog, primijetili smo kako je Godišnje financijsko izvješće potpisano uporabom faksimila što smatramo da nije dobra praksa.

Ministarstvo je unaprijedilo sadržaj bilješki uz financijska izvješća u skladu s danom preporukom iz prethodnih godina (preporuka br. 11/2020 Tablica 1.), ali još uvijek postoji prostor za dodatno unapređenje, kako je navedeno u tekstu gore, tako da će dana preporuka biti predmet praćenja u narednom razdoblju do konačne realizacije.

8.1. Pregled rashoda i izdataka iz proračuna

U pregledu rashoda i izdataka po ekonomskim kategorijama-zbrojno, u razdoblju od 1.1. do 31.12.2022. godine, ukupno ostvareni rashodi iskazani su u iznosu od 54.339.031 KM, što je za 14.817.183 KM manje u odnosu na rashode odobrene proračunom za 2022. godinu.

Značajni rashodi iz proračuna za neposrednu potrošnju odnose se na: bruto plaće (24.748.643 KM), naknade troškova uposlenih (11.251.744 KM), unajmljivanje imovine i opreme (5.538.570 KM), ugovorene i druge usluge (4.288.215 KM), izdatke za energiju i komunalne usluge (1.662.330 KM), izdatke za putne troškove (1.468.910 KM) izdatke telefonskih i poštanskih usluga (904.377 KM), izdatke za uporabu vozila (864.028 KM), izdatke za nabavu opreme (797.939 KM), nabavu ostalih stalnih sredstava (504.000 KM) te izdatke za rekonstrukciju i investicijsko održavanje (383.063 KM).

Ostali značajni rashodi odnose se na višegodišnja kapitalna ulaganja (187.919 KM).

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

U daljnjem tekstu navodimo nalaze revizije, stanje po procesima za koje su dane preporuke u ranijem razdoblju čija realizacija je u tijeku, kao i određena objelodanjivanja činjenica o značajnim rashodima realiziranim u 2022. godini.

8.1.1. Bruto plaće

Bruto plaće i naknade iz plaća na 31.12.2022. godine realizirane su u iznosu od 24.748.643 KM (sjedište 11.489.749 KM, a DKP mreža 13.258.894 KM) što je 91,5 % odobrenih sredstava za ovu namjenu. Neto plaće i naknade iznose 18.055.455 KM, a porezi i doprinosi 6.693.188 KM. Prosječan broj uposlenih za koje su isplaćene plaće je 487.

Osnovne plaće u Ministarstvu se obračunavaju u skladu sa odredbama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH¹⁷ i Pravilnikom o plaćama, dodacima i naknadama osoblja u DKP mreži¹⁸.

U odnosu na prethodnu godinu, izdaci za plaće i naknade iz plaća veći su za 833.605 KM, što je posljedica stupanja na snagu izmjena i dopuna Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH kojima su od 1.10.2022. godine povećani koeficijenti za uposlenike i državne službenike za 0,2 (svi koeficijenti do platnog razreda B4 – šef odsjeka), izmjena Odluke o visini osnovice za obračun plaće uposlenima u institucijama Bosne i Hercegovine za 2022. godinu¹⁹ te izmjena Odluke o utvrđivanju visine osnovice za obračun plaća u diplomatsko-konzularnim predstavništvima BiH u 2022. godini²⁰, primjene Metodologije raspoređivanja uposlenih unutar platnog razreda²¹ te unapređenja uposlenih.

¹⁷ Službeni glasnik BiH, br. 50/08, 35/09, 75/09, 32/12, 42/12, 50/12, 32/13, 87/13, 75/15, 88/15, 16/16, 94/16, 72/17, 25/18, 32/20, 65/20 i 59/22

¹⁸ Službeni glasnik BiH, br. 98/08 i 84/14

¹⁹ Službeni glasnik BiH, broj 23/22

²⁰ Službeni glasnik BiH, broj 1/23

²¹ Službeni glasnik BiH, br. 6/12 i 76/20

Utvdili smo kako je Ministarstvo primijenilo nove koeficijente za obračun plaća u skladu s navedenim izmjenama Zakona o plaćama i naknadama samo za uposlenike i državne službenike u sjedištu, dok za diplomatsko-konzularno osoblje nije. Dio obveza po ovom temelju Ministarstvo je ukalkuliralo u iznosu 18.911 KM, koliko iznosi razlika plaće na ime povećanja koeficijenta za diplomatsko-konzularno osoblje koje je u razdoblju listopad-prosinac 2022. godine ostvarilo plaću u sjedištu (56 osoba u listopadu, 54 osobe u studenom i za 54 osobe u prosincu).

Naime, člankom 12. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH propisano je kako koeficijente za diplomatsko-konzularno osoblje utvrđuje Vijeće ministara BiH podzakonskim aktom. Ministarstvo je u listopadu, nakon stupanja na snagu izmjena Zakona, sačinilo Prijedlog odluke o koeficijentima za diplomatsko-konzularno osoblje, međutim, Vijeće ministara BiH je Odluku o koeficijentima za diplomatsko-konzularno osoblje usvojilo tek 23.02.2023. godine sa napomenom da se ista primjenjuje od 01.03.2023. godine, a ne od 1.10.2022. godine²².

Također, ovom novom Odlukom o koeficijentima za diplomatsko-konzularno osoblje utvrđeni su i platni razredi (šest platnih razreda) za svaki od utvrđenih koeficijenata (od B1 do B9) tako da su tek stečeni uvjeti za primjenu Metodologije raspoređivanja uposlenih unutar platnog razreda u DKP mreži, koja do sada nije primjenjivana za osoblje u DKP mreži.

U sjedištu Ministarstva u 2022. godini u skladu sa Metodologijom u viši unutarnji platni razred pomjereno je ukupno 86 uposlenih, u najvećem broju na temelju ocjene rada za 2020. i 2021. godinu (naročito uspješni) dok su uposleni koji su se vratili iz DKP mreže napredovali na temelju ocjena iz ranijeg razdoblja.

Nadalje, koncem 2022. godine je Vijeće ministara BiH na prijedlog Ministarstva usvojilo Odluku o utvrđivanju visine osnovice za obračun plaća u diplomatsko-konzularnim predstavništvima BiH za 2022. godinu²³ sa primjenom iste od srpnja 2022. godine kada je stupio na snagu Zakon o proračunu za 2022. godinu²⁴. U 24 DKP-a osnovica se smanjila dok se u preostala 32 DKP-a osnovica povećala. Većina DKP-ova je postupila u skladu sa navedenom odlukom prilikom obračuna plaća za prosinac, dok su u tri DKP-a kod kojih je osnovica smanjena (Abu Dhabi, Kairo i Varšava) uposlenici dostavili izjave o nesuglasnosti o obustavi dijela plaće po osnovu smanjenja osnovice za obračun plaća u DKP-u (Ministarstvo čeka sudbenu presudu o postupku iz prethodne godine, koji je u tijeku, kako bi odlučilo kako će postupiti u ovom slučaju s obzirom na to da navedena situacija rezultira potraživanjem od uposlenih).

Na temelju navedenog, evidentno je da kasno usvajanje Proračuna i kasno donošenje odluka za koje je nadležno Vijeće ministara BiH otežava rad Ministarstvu te za posljedicu može imati nerealno iskazivanje rashoda proračuna Ministarstva.

Prekovremeni rad: Ukupni izdaci za prekovremeni rad u 2022. godini iznosili su 20.157 KM. Pravo na prekovremeni rad prema prezentiranim podacima²⁵ ostvarilo je tijekom godine 10 uposlenih (vozač zamjenika ministra, prvi tajnik u Odjelu za ceremonijal, referent za komunikacije i informatiku i dr.). Za jednog uposlenika je evidentirano 299 sati prekovremenog rada na godišnjoj razini te kod većine ostalih uposlenika preko 100 sati. Nisu nam prezentirani dokazi da je Ministarstvo obavijestilo Upravni inspektorat Ministarstva pravde BiH o

²² Službeni glasnik BiH broj 26/23 od 14.04.2023. godine.

²³ Službeni glasnik BiH broj 1/23

²⁴ Zakonom o plaćama i naknadama (članak 7. stavak 7) je propisano da se osnovica za obračun plaća u DKP mreži primjenjuje nakon usvajanja proračuna za tekuću fiskalnu godinu

²⁵ nije nam dostavljeno izvješće iz COIP sustava za obračuna plaća i naknada, već su dostavljena obavještenja za uposlenike tako da se nismo mogli uvjeriti da je to točan broj

navedenom, a kako je propisano Zakonom o radu u institucijama BiH (članak 21.)²⁶ kao i to da je koristilo preraspodjelu radnog vremena u skladu s Odlukom Vijeća ministara BiH o načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za prekovremeni rad, rad u neradne dane, noćni rad i rad u dane državnih praznika u institucijama BiH²⁷.

PREPORUKA 9

Ministarstvo je dužno primjenjivati propise koji se odnose na angažiranje, evidentiranje i plaćanje uposlenih prilikom prekovremenog rada, što uključuje i preraspodjelu radnog vremena kada god je to moguće na način kako je to predviđeno važećom Odlukom Vijeća ministara BiH.

8.1.2. Izdaci za putne troškove

Ukupni izdaci za službena putovanja u 2022. godini iznose 1.468.910 KM od čega se na sjedište odnosi 1.046.912 KM, a na DKP mrežu 421.998 KM. Realizirani izdaci se najvećim dijelom odnose na putovanja u inozemstvo 1.462.694 KM. U odnosu na prethodnu godinu ukupni izdaci su veći za 515.660 KM ili 54 %.

Ministarstvo je tijekom godine izvršilo prestrukturiranje proračuna na ovoj poziciji tako da su sredstva na ovoj proračunskoj poziciji uvećana za 150.000 KM u odnosu na Zakonom o proračunu odobrena sredstva.

Izdaci evidentirani na sjedište uglavnom se odnose na susrete rukovodstva sa veleposlanicima BiH, službene, bilateralne posjete, pohađanje obuka za mlade diplomate, prisustvovanje konferencijama, sastancima, sudjelovanje na forumima, obilazak DKP mreže, odlazak i povratak u DKP mrežu i dr.

I pored višegodišnjih preporuka revizije, ponovno smo konstatirali da prilikom realizacije putovanja nije bilo zastupljeno načelo racionalnosti te potpunog dokumentiranja svrhe i namjene korištenja javnih sredstava. Naime, planovi putovanja su se donosili uglavnom na mjesečnoj razini ili neposredno prije same realizacije putovanja (s tim da isti nisu zvanično protokolirani) te su se u skladu s tim, avionske karte i hotelski smještaj rezervirali prilično kasno (dva tri dana prije samog putovanja), što je za posljedicu imalo i značajno veće cijene karata i smještaja. U nekim slučajevima nismo mogli utvrditi jesu li ponuđene opcije od tri različite aviokompanije, kako je definirano okvirnim sporazumom.

U 2022. godini prilikom realizacije službenih putovanja nije bio zastupljen princip racionalnog i potpunog dokumentovanja svrhe i namjene korištenja javnih sredstava.

Pored toga, uočeno je da je na određena putovanja išao veći broj osoba te da su određena službena putovanja trajala neuobičajeno dugo te se nismo mogli uvjeriti u opravdanost istih. Ponovno smo konstatirali i problem nepotpunosti priložene prateće dokumentacije iz koje bi se jasno i nedvosmisleno zaključilo tko i u kom opsegu snosi troškove službenih putovanja (organizator ili Ministarstvo) jer u većini slučajeva nije priloženo pozivno pismo ili druga pisana

²⁶ Službeni glasnik BiH, br. 06/04,7/05,48/05,60/10,32/13, 93/17 i 59/22

²⁷ Odluka VM broj 234/08 od 29.12.2008. godine, Službeni glasnik BiH, broj 4/09,

korespondencija kao temelj za ispravan obračun putnog naloga. Pravdanje putnih naloga je vršeno i nakon propisanog roka od sedam dana (postoje slučajevi da se isti pravdaju čak nakon 20 i više dana), izvješća sa službenog puta su uglavnom uopćena i bez detaljnih opisa svrhe i efekata putovanja, a u određenim slučajevima nam nisu ni dostavljena. Također, u obrazloženju odluke o službenom putovanju se detaljnije ne navodi svrha i opravdanost putovanja.

Financijski značajna putovanja odnose se na:

- bilateralnu posjetu Australiji, posjetu po pozivu prisustvovala dvije osobe, putovanje je trajalo 13 dana, ukupni troškovi 54.099 KM, plan i odluka o službenom putovanju doneseni dan prije putovanja, izvješće sa putovanja dostavljeno;
- posjetu SAD-u i sastanke sa Svjetskom bankom, prema pozivu sudjelovalo pet osoba, putovanje trajalo 11 dana, ukupni troškovi 50.621 KM, plan i odluka doneseni dan prije putovanja, nije nam dostavljeno izvješće sa putovanja;
- posjetu Kraljevini Tajland, prema pozivu sudjelovale četiri osobe, putovanje trajalo 12 dana, ukupni troškovi 43.803 KM, izvješće sa putovanja nam nije dostavljeno;
- bilateralnu posjetu Republici Francuskoj, putovanje trajalo 10 dana, sudjelovale tri osobe, ukupni troškovi 35.651 KM, izvješće sa putovanja nam nije dostavljeno;
- sudjelovanje na Münchenskoj konferenciji koja je trajala tri dana i sudjelovale četiri osobe, a deset dana prije konferencije jedna osoba je upućena na put radi pripreme, ukupni troškovi 27.721 KM, izvješće sa putovanja nam nije dostavljeno;
- bilateralnu posjetu Maleziji i Singapuru, posjeti prema pozivu prisustvovala tri osobe, putovanje trajalo osam dana, ukupni troškovi 34.735 KM, plan i odluka doneseni tri dana prije putovanja, nije nam dostavljeno izvješće o putovanju;
- bilateralnu posjetu Maldivima, gdje je putovao samo ministar, putovanje trajalo sedam dana, utrošeno 14.933 KM, plan i odluka doneseni dva dana prije putovanja, izvješće o putovanju nam nije dostavljeno;
- putovanje u Njemačku jedne osobe radi pripremnih sastanaka za prisustvovanje manifestacijama obilježavanja dana državnosti BiH sa dijasporom u Njemačkoj u trajanju od osam dana utrošeno je 11.593 KM, dok su ministar i savjetnik prisustvovali četiri dana na manifestacijama, ukupni troškovi realizirani za navedeno putovanje iznose 19.212 KM;
- putovanje na Bali, 15. Demokratski forum, gdje je putovao samo ministar, prema agendi događaj je trajao jedan dan, a putovanje trajalo ukupno sedam dana, a utrošeno 11.437 KM, izvješće sa putovanja je dostavljeno.

PREPORUKA 10

Ministarstvo je dužno unaprijediti proces planiranja i realizacije službenih putovanja rukovodeći se načelom racionalnog i ekonomičnog korištenja javnih sredstava, što podrazumijeva pravodobno donošenje plana i odluka o službenim putovanjima.

PREPORUKA 11

Potrebno je osigurati potpuno dokumentiranje i izvješćivanje o svrsi i namjeni korištenja javnih sredstava za službena putovanja kao i cjelovitu dokumentaciju u cilju pravilnog obračuna putnih naloga.

Ministarstvo je poduzimalo aktivnosti na osiguranju više opcija aviokarata, ali s obzirom na to da isto nije osigurano u svim slučajevima, preporuku danu prethodnih godina (preporuka broj 37/2020 Tablica 1.) ćemo pratiti i u narednom razdoblju.

8.1.3. Izdaci za uporabu vozila

Ukupni izdaci za uporabu službenih vozila u Ministarstvu u 2022. godini iznose 864.028 KM, što je u odnosu na izvršenje u 2021. godinu više za 224.340 KM. Od ukupnih izdataka na sjedište se odnosi 132.321 KM, a na DKP mrežu 731.707 KM.

Značajniji izdaci odnose se na troškove goriva (332.146 KM), usluge popravaka i održavanja vozila (205.026 KM), usluge osiguranja vozila (179.452 KM), materijal za popravak i održavanje vozila (77.046 KM), usluge pranja vozila (34.016 KM) te autogume (28.908 KM).

Prema Pravilniku Vijeća ministara BiH o uvjetima nabave i načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH²⁸, Ministarstvu je dano pravo na korištenje šest službenih vozila²⁹ Pravilnikom o uvjetima nabave i načinu korištenja službenih specijaliziranih vozila Ministarstva i DKP BiH³⁰, sjedištu je dano pravo na osam specijaliziranih vozila³¹ a u DKP mreži 115 specijaliziranih vozila³². Ministar, zamjenik ministra i tajnik imaju pravo korištenja službenih vozila 24 sata dnevno u skladu s internom odlukom.³³

Na temelju prezentiranih podataka Ministarstvo je u 2022. godini ukupno raspolagalo sa 98 službenih specijaliziranih vozila (osam u sjedištu Ministarstva, a 90 u DKP mreži) i šest službenih vozila u sjedištu. Prema podacima Ministarstva, klase specijaliziranih vozila koja se koriste u DKP mreži nisu usklađene sa Pravilnikom o službenim specijaliziranim vozilima Ministarstva i DKP BiH, ali Ministarstvo će, kako nam je prezentirano, u narednom razdoblju vršiti usklađivanje zbog pogrešnog unosa klasa vozila u evidencijama o vozilima u DKP mreži. Osam vozila se koristi po osnovu lizinga, od kojih su u tijeku 2022. godine na ovaj način nabavljena dva vozila (Chicago i Stockholm) bez pismene suglasnosti Ministarstva financija i trezora BiH iako je to sugerirano Ministarstvu. Dva vozila u sjedištu nisu korištena i prodana su koncem godine, dok su u DKP mreži prodana četiri vozila koja nisu bila u voznom stanju. U prosincu 2022. godine izvršena je nabava tri vozila u sjedištu i deset u DKP mreži (većina vozila je isporučena u 2023. godini). Nabavom tri vozila u sjedištu povećao se broj vozila, međutim, jedno vozilo koje je bilo na korištenju u sjedištu je vraćeno Veleposlanstvu BiH u Zagrebu jer je prestala potreba za njegovim korištenjem u sjedištu Ministarstva.

Revizijom korištenja službenih automobila u sjedištu ponovno smo konstatirali da i dalje postoji prostor za unapređenje sustava unutarnjih kontrola u dijelu transparentnog korištenja službenih vozila. Naime, u pojedinim kolskim nalogima nije navedena relacija kretanja, vrijeme korištenja službenih vozila, korisnik vozila, prijeđeni kilometri, vrijeme trajanja

Evidencije o korištenju vozila i dalje nisu uredne i ažurne, tako da ne potvrđuju u cijelosti korištenje službenih vozila u poslovne svrhe.

²⁸ Službeni glasnik BiH, br. 26/14, 81/14, 78/15, 42/17, 53/17, 62/17, 34/18, 81/14, 5/19, 81/19, 54/20 i 80/20

²⁹ tri niže srednje klase, dva srednje klase i jedno vozilo više srednje klase

³⁰ na koji je Vijeće ministara BiH dalo suglasnost 22.04.2021. godine

³¹ dva teretna – kombi vozila i šest putničkih vozila

³² 56 vozila srednje klase, 55 vozila niže srednje klase i 4 vozila za delegacije viša srednja klasa.

³³ Odluka o načinu korištenja službenih vozila MBP BiH, disciplinskoj odgovornosti i odgovornosti za nastalu štetu na službenim vozilima broj 09/2-1-INT-82/15 od 15.01.2015. godini

vožnje, prilikom sipanja goriva nema pečata i potpisa dobavljača, evidentirane su „loko“ vožnje od preko 150 km te i dalje postoji neusklađenost između podataka na kolskim nalogima i nalogima za službena putovanja osoba koje koriste vozilo.

Tijekom godine u sjedištu su se provodile aktivnosti na unapređenju evidencija o troškovima korištenja vozila u DKP mreži i jačanju unutarnjih kontrola u dijelu pravodobnog dostavljanja izvješća DKP mreže, ali pojedini DKP-ovi ni poslije urgencija sjedišta nisu dostavljali izvješća na vrijeme (veleposlanstva u Bruxellesu i Washingtonu, te Generalni konzulat u Frankfurtu). Razmatraju se aktivnosti nadogradnje OWIS sustava u cilju uspostavljanja elektroničkog unosa podataka o vozilima od strane DKP-a što bi omogućilo efikasniju evidenciju i pravodobni uvid o stanju i korištenju vozila u DKP mreži.

Sve navedeno ukazuje na to da proces korištenja vozila još uvijek nije na zadovoljavajućoj razini. Manjkavost naloga i evidencija onemogućava kontrolu uporabe službenih vozila, opravdanosti troškova i uspostavljanje odgovornosti za nenamjensku uporabu, neracionalnosti i štete na službenim vozilima.

PREPORUKA 12

Ministarstvo je dužno kod procesa uporabe službenih vozila osigurati uredno i dosljedno vođenje svih evidencija o uporabi vozila koje predstavljaju temelj za praćenje i kontrolu troškova te potvrdu namjenskog korištenja vozila.

8.1.4. Unajmljivanje imovine i opreme

Ukupni izdaci za unajmljivanje imovine i opreme sa 31.12.2022. godine iskazani su u iznosu od 5.538.570 KM ili 100 % odobrenog proračuna.

Ministarstvo je tijekom godine izvršilo prestrukturiranje proračuna na ovoj poziciji tako da su sredstva na ovoj proračunskoj poziciji uvećana za 350.000 KM u odnosu na Zakonom o proračunu odobrena sredstva te su ukupno raspoloživa sredstva (korigirani proračun) na ovoj proračunskoj poziciji iznosila 5.539.000 KM.

Najznačajniji izdaci u okviru ove proračunske pozicije su izdaci za unajmljivanje prostora i zgrada (5.387.096 KM), a ostalo su izdaci za unajmljivanje opreme, parking prostora i vozila.

Izdaci za unajmljivanje prostora i zgrada sa 31.12.2022. godine iznose 5.387.096 KM, od čega se na sjedište odnosi 261.556 KM, a 5.125.541 KM na DKP mrežu.

U odnosu na prethodnu godinu ovi izdaci su veći za 8,4 % jer je Ministarstvo sklopilo nove ugovore o najmu poslovnog prostora za novootvorene DKP-ove BiH u Rijeci, Novom Pazaru i Tirani, u pojedinim DKP-ovima je došlo do povećanja cijene najma (veleposlanstva u Kuvajtu, Moskvi i Madridu), dok je kod ostalih DKP-ova, prema prezentiranim podacima, cijena najma ostala ista (u stranim valutama), ali je zbog kretanja tečaja valuta na svjetskom tržištu (USD, CHF i dr.) te indeksacije ugovora došlo do povećanja troškova zakupa. Ukupan efekt povećanja po ovom osnovu je 168.015 KM, a odnosi se na DKP-ove: Atina, Bern, Beč, Chicago, Haag, Istanbul, Kopenhagen, Milano, New York, Peking, Prag, Rim, Sofija, Stockholm, Strasbourg, Vatikan, Ženeva. Prema prezentiranim podacima, ukupno u 44 DKP-a se plaća najam prostora,

dok se za ostalih 12 DKP-ova najam ne plaća jer su objekti u vlasništvu (11 DKP-ova) ili se prostor koristi bez naknade (jedan DKP).

Otvaranje novih DKP-ova: Predsjedništvo BiH je u 2019., 2020. i 2021. godini donijelo odluke o otvaranju/pokretanju postupka otvaranja novih deset DKP-ova. U skladu s ovim odlukama Predsjedništva BiH, Ministarstvo je sredstva za otvaranje novih DKP-ova planiralo u aneksu proračunskog zahtjeva za 2022. godinu u skladu sa instrukcijama Ministarstva financija i trezora BiH. Zakonom o proračunu institucija BiH za 2022. godinu pozicija unajmljivanja imovine i opreme je odobrena u granicama osnovnog zahtjeva gdje su planirana sredstva u visini neophodnih sredstava u skladu sa postojećim ugovorima o najmu zgrada i prostora u sjedištu i DKP mreži. Dakle, sredstva planirana u aneksu zahtjeva za otvaranje novih DKP-ova nisu odobrena proračunom.

U srpnju 2021. godine Ministarstvo je u cilju stvaranja uvjeta za otvaranje novih DKP-ova, u skladu sa odlukama Predsjedništva BiH, uputilo Prijedlog izmjena i dopuna važećeg Pravilnika o unutarnjem ustroju na mišljenja nadležnim institucijama. Ministarstvo pravde BiH nije dalo mišljenje na navedeni Prijedlog pravilnika zbog činjenice da Ministarstvo nije okončalo postupak usklađivanja Pravilnika o unutarnjem ustroju sa navedenim odlukama Vijeća ministara BiH, dok je Ministarstvo financija i trezora BiH dalo pozitivno mišljenje uz uvjet da financiranje istog ovisi o raspoloživim sredstvima u godišnjim proračunima u skladu sa utvrđenim prioritetima, a Ured za zakonodavstvo je dao mišljenje uz određene sugestije. Prijedlog izmjena i dopuna važećeg Pravilnika o unutarnjem ustroju je u srpnju 2022. godine upućen Vijeću ministara BiH na razmatranje i usvajanje. Navedeni Prijedlog pravilnika je bio na dnevnom redu sjednice Vijeća ministara BiH u studenom 2022. godine, ali isti nije usvojen, a stanje nije promijenjeno ni u trenutku pisanja izvješća.

I pored navedenih činjenica, Ministarstvo je zaključilo ugovore o zakupu prostora u Rijeci (od 1.4.2022. godine sa mjesečnim iznosom zakupnine 3.728 eura na razdoblje od pet godina), Novom Pazaru (od 1.5.2022. godine sa mjesečnim iznosom zakupnine 3.850 eura na razdoblje od pet godina) te Tirani (od 1.9.2022. godine sa mjesečnim iznosom zakupnine 2.120 eura na razdoblje od jedne godine), dok je postupak zaključivanja ugovora o zakupu prostora u Bakuu još uvijek u tijeku jer nije izvršena primopredaja prostora.

S obzirom na to da je Zakon o proračunu za 2022. godinu stupio na snagu 1.07.2022. godine, evidentno je da je Ministarstvo zaključilo ugovore o zakupu prostora u Rijeci i Novom Pazaru u razdoblju privremenog financiranja, što je u suprotnosti sa člankom 11. stavkom 3. Zakona o financiranju institucija BiH³⁴ kojim je propisano da proračunski korisnici u razdoblju privremenog financiranja ne mogu početi nove ili proširene programe i aktivnosti dok se iste ne odobre u zakonu o proračunu.

Nedostajuća sredstva na poziciji unajmljivanja imovine i opreme Ministarstvo je osiguralo nakon izvršenog prestrukturiranja u studenom 2022. godine. Naime, Ministarstvo je u listopadu 2022. godine tražilo prestrukturiranje proračuna uvećanjem navedene pozicije u iznosu od 350.000 KM. Ministarstvo financija i trezora BiH je odobrilo traženu promjenu strukture Odlukom od 16.11.2022. godine. Kao razlog povećanja na poziciji unajmljivanje imovine i opreme navedeno je povećanje cijena za pružanje usluga unajmljivanja prostora i zgrada te deviznih tečajeva, na koje Ministarstvo ne može utjecati, te odobravanje ove stavke u proračunu samo u granicama osnovnog zahtjeva bez preciznog navođenja da su zaključeni novi ugovori o zakupu prostora u Rijeci, Novom Pazaru i Tirani, iako je u prilogu zahtjeva dostavilo tabelarne preglede.

³⁴ Službeni glasnik BiH, br.61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13

Za potrebe evidentiranja rashoda u Glavnu knjigu Ministarstvo je u tijeku godine u suradnji sa Ministarstvom financija i trezora BiH otvorilo u ISFU sustavu organizacijske kodove za navedene DKP-ove. Revizijom smo utvrdili da su pored ugovora o zakupu na organizacijskim kodovima DKP-ova Rijeke, Novog Pazara i Tirane evidentirani i drugi troškovi (režijski troškovi, PTT troškovi, ugovori o privremenim i povremenim poslovima i drugi troškovi).

Ukupni izdaci evidentirani u Glavnoj knjizi na organizacijskim kodovima navedena tri DKP-a iznose 203.807 KM. Ostali izdaci koji su nastali prilikom realizacije aktivnosti na otvaranju i uspostavljanju ovih DKP-ova (putni troškovi uposlenih prilikom traženja prostora i zaključivanja ugovora, troškovi reprezentacije prilikom otvaranja i dr.) evidentirani su na sjedište Ministarstva.

Ne ulazeći u opravdanost donošenja odluka Predsjedništva BiH o otvaranju novih DKP-ova, želimo istaći činjenicu da zaključivanje ugovora o zakupu prostora u novim DKP-ovima na navedeni način, prije zvaničnog odobravanja sredstava Zakonom o proračunu i prestrukturiranjem nije u skladu sa odredbama Zakona o financiranju institucija BiH. Naime, člankom 14. stavak 2. Zakona o financiranju institucija BiH propisano je da proračunskim korisnicima nije dozvoljeno da stvaraju obveze, odnosno rashode ili opterećenja proračunskih pozicija, ako sredstva za te rashode ili opterećenja proračunskih pozicija nisu odobrena u okviru iznosa alociranog za tu proračunsku instituciju.

Tijekom revizije nam nije prezentirano da je Ministarstvo izvješćivalo Predsjedništvo BiH o ovim aktivnostima tijekom 2022. godine kao ni da je Predsjedništvo BiH to zahtijevalo od Ministarstva.

Ministarstvo je tek dopisom od 11.01.2023. godine informiralo Predsjedništvo BiH u svezi sa problematikom otvaranja novih DKP-ova i zatražilo instrukcije o daljnjem postupanju po navedenom pitanju. Predsjedništvo BiH je na sjednici, održanoj 22.02.2023. godine, usvojilo zaključak kojim je zadužilo Ministarstvo da dostavi Predsjedništvu BiH cjelovito Izvješće o aktivnostima poduzetim u cilju ispunjavanja svih zakonskih procedura za otvaranje DKP.

Dakle, evidentno je da je izostala adekvatna koordinacija aktivnosti između Predsjedništva BiH, ovog Ministarstva i Ministarstva financija i trezora BiH te da sam proces nije na određeni način bio dostatan transparentan i u potpunosti usklađen sa odredbama Zakona o financiranju institucija BiH u dijelu stvaranja obveza.

U razdoblju obavljanja završne revizije funkcija navedenih DKP-ova nije bila uspostavljena u potpunosti.

PREPORUKA 13

Ministarstvo je dužno osigurati dosljednu primjenu odredbi Zakona o financiranju institucija BiH u dijelu stvaranja obveza.

Ukupni izdaci za unajmljivanje vozila (konto 613622) u Godišnjem finansijskom izvješću iskazani su u iznosu od 26.075 KM i u odnosu na prethodnu godinu kad su iznosili 108.966 KM značajno su manji i to za 76 %. Na temelju provedene revizije ustanovili smo da je, u odnosu na prethodnu godinu, Ministarstvo povećalo broj vozila na lizing jer je zaključilo dva nova ugovora o lizingu vozila (Chicago i Stockholm). Na temelju internih evidencija koje su nam prezentirane, ukupan broj vozila nabavljenih putem lizinga je osam (prethodne godine bilo je šest vozila), a izdaci su u odnosu na 2021. godinu veći za 30.189 KM. Prema internim

evidencijama, ukupni izdaci po osnovu unajmljivanja vozila u 2022. godini iznose 89.173 KM, a u 2021. godini su iznosili 58.984 KM.

Evidentno je da Ministarstvo nije točno iskazalo ovu poziciju u GK i Godišnjem finansijskom izvješću niti je to navelo u tekstualnom dijelu finansijskog izvješća.

Ustanovili smo da je Ministarstvo troškove unajmljivanja vozila (lizing) u 2022. godini evidentiralo na više proračunskih pozicija (unajmljivanje imovine i opreme - konto 613622, usluge popravaka i održavanja vozila - konto 613723 te izdaci za usluge prijevoza i goriva - konto 613524).

U skladu s navedenim, proračunska pozicija unajmljivanja imovine i opreme je iskazana u manjem iznosu za 63.098 KM, a pozicije izdaci za usluge prijevoza i goriva i izdaci za tekuće održavanje su iskazane u većem iznosu (zborno za navedeni iznos). Evidentiranjem poslovnih promjena na ovaj način Ministarstvo nije prikazalo da je izdatke za unajmljivanje imovine i opreme ostvarilo u većem iznosu od iznosa koji je odobren Zakonom o proračunu i Odlukom o prestrukturiranju (korigirani proračun). Ostvareni izdaci su trebali biti iskazani u iznosu od 5.601.668 KM, što je za 62.688 KM više u odnosu na odobreni/korigirani proračun.

Dakle, Ministarstvo prilikom izvršenja proračuna nije u potpunosti postupalo u skladu sa odredbama Zakona o proračunu i Zakona o financiranju institucija BiH, kao ni Pravilnika o računovodstvu sa računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija Bosne i Hercegovine i Pravilnika o finansijskom izvješćivanju institucija Bosne i Hercegovine.

PREPORUKA 14

Ministarstvo je dužno prilikom izvršenja proračuna i evidentiranja rashoda poštovati odredbe Zakona o proračunu, Zakona o financiranju institucija BiH, Pravilnika o računovodstvu sa računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija BiH i Pravilnika o finansijskom izvješćivanju institucija Bosne i Hercegovine.

Također, i pored preporuka revizije, Ministarstvo nije prilikom nabave vozila putem lizinga osiguralo pismeni stav Ministarstva financija i trezora BiH o ovakvom načinu nabave u cilju izbjegavanja stvaranja obveza izvan planiranih okvira. U tijeku 2022. godine Ministarstvo je nabavilo dva službena automobila za Veleposlanstvo BiH u Stockholmu³⁵ čija nabavna vrijednost na dan ugovora iznosi 49.768 KM na 36 mjeseci i Generalni konzulat BiH u Chicagu³⁶ čija nabavna vrijednost iznosi 28.085 USD na 36 mjeseci.

PREPORUKA 15

Potrebno je prilikom nabave vozila putem lizinga osigurati pismeni stav Ministarstva financija i trezora BiH o ovakvom načinu nabave u cilju izbjegavanja stvaranja obveza izvan planiranih okvira.

³⁵ Mercedes- benz C200 sedan W 206

³⁶ VW Jetta

8.1.5. Ugovorene usluge

Ukupni izdaci za ugovorene usluge sa 31.12.2022. godine iznose 4.288.215 KM od čega je u DKP mreži realizirano 3.699.174 KM, a u sjedištu 589.041 KM.

Tijekom godine izvršena su dva prestrukturiranja proračuna na ovoj poziciji tako da su sredstva na ovoj proračunskoj poziciji uvećana za 250.000 KM u odnosu na Zakonom o proračunu odobrena sredstva. Ukupno raspoloživa sredstva (korigirani proračun) na ovoj proračunskoj poziciji iznosila su 4.289.000 KM

Značajniji iznosi u DKP mreži se odnose na ugovore o privremenim i povremenim poslovima tj. ugovore o djelu (1.746.272 KM) i usluge primarne zdravstvene zaštite (1.413.592 KM) i usluge reprezentacije (354.406 KM). Značajniji iznosi realizirani u sjedištu Ministarstva se odnose na ugovore o djelu (180.850 KM neto) i usluge reprezentacije (123.234 KM).

Izdaci za reprezentaciju realizirani su u iznosu od 477.640 KM, što je u odnosu na 2021. godinu više za 76.859 KM. Od ukupnog iznosa, u sjedištu Ministarstva realizirano je 123.234 KM, od čega se na vanjsku reprezentaciju odnosi 79.639 KM, a 43.596 KM na unutarnju reprezentaciju. Ministarstvo je prekoračilo iznos vanjske reprezentacije koji je utvrđen internom Odlukom³⁷ u iznosu od 11.639 KM. Pravo na eksternu reprezentaciju ostvaruju ministar, zamjenik ministra i tajnik, i drugi uz suglasnost Ministarstva.

Revizorskim postupcima smo utvrdili da se kod računa reprezentacije na službenim

Troškovi reprezentacije su ponovno priznavani bez adekvatnih obrazloženja o povodu nastanka troška, a u pojedinim slučajevima i bez računa koji dokazuju namjenu korištenja sredstava i biznis kartice.

putovanjima navodi posjeta, sastanak (ručak ili poklon) sa predstavnicima/delegacijom/veleposlanikom, bez detaljnijeg obrazloženja povoda nastanka troška, dok u pojedinim slučajevima nema nikakvog obrazloženja, što u pitanje dovodi samu svrhu reprezentacije i

načelo transparentnosti u pogledu upravljanja javnim sredstvima. Računi reprezentacije na službenim putovanjima su većinom plaćani putem biznis kartice. Kao i u prethodnoj godini troškovi su u pojedinim slučajevima priznati bez računa (biznis kartica). Testiranjem smo ustanovili da, u pojedinačnim slučajevima, blokovi interne reprezentacije ne sadrže podatke o povodu nastanka troška kako je Naputkom o pravdanju troškova interne reprezentacije iz 2016. godine navedeno³⁸. Unutarnja reprezentacija se uglavnom svodi na svakodnevno konzumiranje pića i napitaka uposlenih u granicama utvrđenih limita (49 osoba ostvaruje pravo na unutarnju reprezentaciju, uglavnom rukovodeće pozicije).

Biznis kartica: U skladu s Odlukom o korištenju biznis kartice Ministarstva³⁹, pravo na korištenje biznis kartice imaju ministar, zamjenik ministra i tajnik. Biznis kartica se koristi za plaćanje troškova službenih putovanja, na temelju izdanih putnih naloga u zemlji i inozemstvu/troškovi prijevoza, hotelskog smještaja, reprezentacije i sl. U tijeku 2022. godine, ukupni troškovi za usluge reprezentacije plaćeni biznis karticom iznose 11.161 KM i uglavnom se odnose na ministra. Nismo se u potpunosti mogli uvjeriti u opravdanost korištenja biznis kartice, s obzirom na to da u pojedinim slučajevima nedostaju računi koji dokazuju namjenu korištenja sredstava. Odlukom o korištenju biznis kartice je definirano da je korisnik obavezan dostaviti sve račune i potvrde o plaćanjima izvršenim putem biznis kartice, a internom instrukcijom je definirano da

³⁷ Odluka o korištenju reprezentacije u Ministarstvu broj: 09-02-2-32964/21 od 1.11.2021. godine

³⁸ Naputak/instrukcija broj 09/3-4-16-int-1058/16 od 17.05.2016. god.

³⁹ Odluka broj 09/3-23-int- 449/2012 od 21.3.2012. godine

za sve isplate evidentirane na izvodu biznis kartice, za koje ne budu priloženi odgovarajući validni računi, Odsjek za financije predmetnu isplatu knjiži na osobni konto korisnika kartice i vrši obustavu od osobnih primanja – što se u praksi nije provodilo.

U 2022. godini prema dostavljenoj dokumentaciji primljenih i danih poklona nije bilo primljenih poklona, a dani pokloni su manje vrijednosti, te se evidentiraju na protokolarnim troškovima (22.105 KM ukupno na razini institucije).

PREPORUKA 16

Ministarstvo je obvezno postupati u skladu sa važećim propisima koji reguliraju troškove reprezentacije odnosno evidentiranje troškova u glavnu knjigu vršiti na temelju potpune dokumentacije za evidentiranje i obrazloženja o povodu nastanka troška.

Usluge primarne zdravstvene zaštite su sa 31.12.2022. godine realizirane u iznosu od 1.457.430 KM, što je u odnosu na prethodnu godinu više za 34.330 KM.

Člankom 27. Pravilnika o plaćama i naknadama u DKP mreži definirana je naknada troškova zdravstvene zaštite. Kroz revizijske aktivnosti se nismo uvjerali da su poduzimane daljnje aktivnosti na unapređenju zdravstvene zaštite uposlenih u DKP-ovima, tako da stanje u odnosu na 2020. godinu nije promijenjeno. Zbog nepostojanja jasno definiranih pravila i postupaka u slučaju nastanka zdravstvenih problema i intervencija kod uposlenih u DKP-ovima BiH, posebno na destinacijama na kojima ne postoje zaključeni ugovori niti bilateralni sporazumi niti ugovori, javljaju se povremeni problemi u pogledu ostvarivanja primarne zdravstvene zaštite.

U pojedinim zemljama, gdje bilateralni sporazumi nisu u primjeni, Ministarstvo je pokrenulo ili dalo suglasnost za zaključivanje najpovoljnijih ugovora o zdravstvenom osiguranju. U zemljama gdje nije bilo moguće zaključivanje ugovora o zdravstvenom osiguranju uposlenima se, u skladu sa Pravilnikom o plaćama i naknadama uposlenih u DKP mreži, priznaju stvarni troškovi nastali po osnovu korištenja zdravstvenih usluga. Zaključno sa 31.12.2022. godine, 24 DKP-a imaju zaključene bilateralne ugovore sa zemljama prijema, 22 DKP-a su imala zaključene ugovore s javnom ili privatnom osiguravajućom kućom, dok deset DKP-ova BiH nema zaključen ni bilateralni sporazum niti ugovor s javnom ili privatnom osiguravajućom kućom. Za spomenutih deset DKP-ova priznaju se stvarni troškovi liječenja ili je usluga besplatna.

PREPORUKA 17

Potrebno je da Ministarstvo nastavi aktivnosti na jasnom definiranju prava i obveza uposlenih u DKP BiH u pogledu primarne zdravstvene zaštite.

8.1.6. Kapitalni izdaci

Kapitalni izdaci su realizirani u iznosu od 1.685.001 KM, što je 91 % od iznosa odobrenog proračunom za ove izdatke. Izdaci se odnose na nabavu opreme (797.939 KM), stalnih sredstava u obliku prava (504.000 KM) i rekonstrukciju i investicijsko održavanje (383.063 KM). Najveći dio sredstava (1.228.000 KM) je evidentiran kao razgraničeni rashod za nabavu roba i

usluga s obzirom na to da su ugovori o nabavama zaključeni do 31.12.2022. godine, a isporuka i fakturiranje tijekom 2023. godine.

Utvrđeno je da nabave nisu u potpunosti izvršene u skladu sa posljednjom namjenskom strukturom kapitalnih izdataka odobrenom od Ministarstva financija i trezora BiH. Naime, Ministarstvo je nabave vršilo u okviru ukupno odobrenih sredstava od 1.850.000 KM, međutim, pojedine pozicije su realizirane u većem iznosu od odobrenog⁴⁰ dok su druge pozicije realizirane u manjem iznosu, a neke nisu uopće realizirane (npr. oprema za prijenos podataka i glasa). Isto tako, postoje odstupanja i u odobrenim količinama, pa je nabavljeno 13 vozila dok je namjenskom strukturom odobreno 11 (iako nisu utrošena sva odobrena sredstva za vozila) ili kod nabave laptopa je nabavljeno osam, a odobreno pet, dok je nabavljen jedan multifunkcionalni uređaj u DKP mreži, a odobreno je šest itd. Odstupanja postoje i pored činjenice da je Suglasnost na izmijenjenu namjensku struktura izdataka za nabavu stalnih sredstva dana 8.12.2022. godine, a po zahtjevu Ministarstva od 29.11.2022. godine.

Prema obrazloženju Ministarstva, većina procedura izbora dobavljača je provedena u prosincu nakon prestrukturiranja rashoda i izmjene namjenske strukture kapitalnih izdataka, pa je Ministarstvo pokušalo izvršiti što više nabava kako bi se odobrena sredstva i realizirala do 31.12.2023. godine. Kada je riječ o vozilima dano je obrazloženje da pored realizirane prodaje vozila krajem godine, Ministarstvo planira vršiti prodaju vozila i u narednom razdoblju.

PREPORUKA 18

Ministarstvo je dužno kapitalne nabave realizirati u okvirima odobrenih sredstava i u skladu sa namjenskom strukturom koju odobrava Ministarstvo financija i trezora BiH.

8.1.7. Višegodišnja kapitalna ulaganja

Ukupna raspoloživa sredstva za realizaciju višegodišnjih kapitalnih projekata u Ministarstvu u 2022. godini bila su 10.817.213 KM (prenesena neutrošena sredstva za devet projekata iz 2021. godine u iznosu od 8.024.511 KM i uplaćena sredstva tijekom godine u iznosu od 2.792.702 KM⁴¹).

Realizacija sredstava je izvršena na tri projekta u ukupnom iznosu od 187.919 (rekonstrukcija atrija, adaptacija objekta u Budimpešti, rekonstrukcija i opremanje objekta u Beču). Projekat rekonstrukcije multifunkcionalnog atrija je tijekom godine okončan u potpunosti. U studenom 2022. godine dobivena je uporabna dozvola nadležnog entitetskog ministarstva te je u tijeku procedura izvješćivanja o realizaciji projekta.

Neutrošena sredstva u iznosu od 10.629.295 KM su prenesena u narednu godinu. U narednoj tablici (Tablica 3.) prikazan je pregled realizacije višegodišnjih ulaganja i programa posebne namjene po projektima pojedinačno.

Tablica 3. Pregled realizacije višegodišnjih ulaganja i programa posebne namjene

⁴⁰ npr. kompjutorska oprema je nabavljena u iznosu 157.648 KM dok je namjenskom strukturom odobreno 152.800 KM

⁴¹ ostvareni su primici od prodaje po osnovu zajedničke prodaje imovine bivše SFRJ u Bernu u iznosu od 2.239.456 KM i naplate duga iz sukcesije za obeštećenje po pitanju fizičke podjele kompleksa u Kairu u iznosu od 553.246 KM

Naziv Projekta	Ukupna odobrena vrijednost	Realizacija prethodnih godina	Prenesena sredstva u 2022. godinu	Sredstva odobrena u 2022. godini	Raspoloživo u 2022. godini	Realizacija u 2022. godini	Neurošena prenesena sredstva u 2023. godinu
Višegodišnja kapitalna ulaganja							
Izgradnja multifunkcionalnog atrija	1.050.000	572.172	55.415	0	55.415	55.415	0
Adaptacija objekta u Londonu	130.000	111.305	18.695	0	18.695	0	18.695
Sanacija grijanja u Bruxellesu	129.964	129.286	678	0	678	0	678
Adaptacija objekta u Madridu	400.000	251.956	148.044	0	148.044	0	148.044
Opremanje objekta - Zagreb, London, Oslo, Madrid i Budimpešta	241.388	145.409	95.979	0	95.979	0	95.979
Kupovina, adaptacija i opremanje objekta za smještaj DKP BiH u Crnoj Gori - Podgorica	1.500.000	0	1.500.000	0	1.500.000	0	1.500.000
Adaptacija objekta u Budimpešti	800.000	0	800.000	0	800.000	53.268	746.732
Rekonstrukcija i opremanje objekta za potrebe DKP BiH u Beču	2.100.000	0	2.100.000	0	2.100.000	79.236	2.020.764
Program posebne namjene							
Kupovina objekta za potrebe DKP BiH			3.305.701	2.792.702	6.098.403	0	6.098.403
UKUPNO	6.351.352	1.210.128	8.024.511	2.792.702	10.817.213	187.919	10.629.295

Dinamika realizacije pojedinih projekata je bila uvjetovana usvajanjem odluka Vijeća ministara BiH o dodatnim sredstvima za pojedine projekte (Madrid, Budimpešta) koje nisu donesene⁴² te izmjenom Odluke za formiranje povjerenstva za kupovinu objekta u Podgorici koja je donesena tek 23.02.2023. godine. Kada je riječ o spomenutoj izmjeni odluke konstatirali smo da je Ministarstvo, iako je okolnost zbog koje je postojala potreba za izmjenom nastupila još u 2021. godini, tek 03.11.2022. godine Vijeću ministara BiH uputilo prijedlog za izmjenu odluke.

Također, usporenu dinamiku realizacije višegodišnjih projekata, pored zastoja u radu Vijeća ministara BiH, Ministarstvo opravdava pandemijom, poremećajem cijena na svjetskom tržištu nekretnina, poskupljenjem građevinskog materijala, nepovoljnim tečajnim razlikama i slično. Ministarstvo je pripremio i Vijeću ministara BiH dostavilo informaciju o svim višegodišnjim kapitalnim projektima koju je isto usvojilo 28.07.2022. godine, ali u istoj nisu bili dani konkretni prijedlozi za efikasniju realizaciju projekata. Kako je početkom 2023. godine imenovano novo rukovodstvo, Odsjek za nekretnine je dostavio detaljno izvješće o kronologiji realizacije i trenutnom stanju projekata, kao i planirane aktivnosti po svakom projektu.

⁴² Vijeće ministara BiH u 2021. godini nije usvojilo prijedloge odluka koje je Ministarstvo uputilo, a u 2022. godini Ministarstvo financija i trezora BiH nije dalo pozitivno mišljenje na prijedloge izmjena odluka.

Unatoč specifičnim uvjetima na tržištu kao i političkom ambijentu u zemlji, smatramo kako Ministarstvo kao nositelj aktivnosti treba imati aktivnu ulogu po pitanju efikasne realizacije i okončanja odobrenih projekata te pravodobnog donošenja odluka Vijeća ministara BiH.

Po pitanju preporuke koja se odnosila na unapređenje efikasnosti realizacije višegodišnjih projekata (preporuka broj 9 u Tablici 1.), ocijenili smo kako je Ministarstvo u 2022. godini poduzimalo aktivnosti na realizaciji dane preporuke, što će biti predmet daljnjeg praćenja do konačne realizacije.

8.2. Pregled prihoda i primitaka

Ukupno ostvareni prihodi i primici po ekonomskim kategorijama u razdoblju od 1.1. do 31.12.2022. godine, iskazani su u iznosu od 9.536.357 KM, što je za 950.643 KM manje u odnosu na prihode i primitke planirane za 2022. godinu.

Ukupno ostvareni prihodi i primici odnose se na prihode od konzularnih usluga i ostalih neplaniranih uplata u ukupnom iznosu 6.700.355 KM te kapitalne primitke od prodaje stalnih sredstava u iznosu 2.836.002 KM.

Pregled prihoda i primitaka prikazan je u Tablici III. u privitku Izvješća.

8.2.1. Prihodi od konzularnih usluga

Ostvareni prihodi od konzularnih usluga i ostalih neplaniranih uplata su manji za 1.515.588 KM u odnosu na prethodnu godinu, a u odnosu na planirane prihode izvršenje je 63 %. Vrijednosno značajne stavke prihoda od konzularnih usluga odnose se na prihode od putnih isprava koje izdaje DKP mreža (2.349.950 KM), prihode od izdanih viza (1.967.812 KM), prihode od zahtjeva za prestanak državljanstva (510.387 KM), prihode od izjava o odricanju državljanstva (396.878 KM) te prihode od uvjerenja, potvrda i dr. (324.553 KM).

Ministarstvo je u Godišnjem financijskom izvješću navelo da naplata konzularne pristojbe ne obuhvata približno 39.000 KM konzularnih naknada prikupljenih u Generalnom konzulatu BiH u Frankfurtu u prosincu 2022. godine, jer nije dostavljena kompletna financijska dokumentacija na temelju koje bi se mogle izvršiti knjigovodstvene promjene, međutim, Ministarstvo u tekstualnom dijelu godišnjeg financijskog izvješća nije navelo razloge manjeg izvršenja prihoda u odnosu na plan i prethodnu godinu.

U skladu sa Zakonom o administrativnim pristojbama⁴³, Pravilnikom o cijeni putnih isprava i važećim instrukcijama Ministarstva financija i trezora BiH, Ministarstvo vrši naplatu i evidentiranje naknada, pristojbi i prihoda od pružanja javnih usluga izvršenih putem DKP mreže i u sjedištu Ministarstva za pojedine usluge iz svog djelokruga djelatnosti. U skladu s Instrukcijom Ministarstva financija i trezora BiH o načinu evidentiranja uplata i administrativnih pristojbi i naknada izvršenih putem diplomatsko-konzularnih predstavništava BiH⁴⁴ Ministarstvo je dužno da prijenos naplaćenih pristojbi u inozemstvu na Jedinствен račun trezora BiH (JRT) sa računa DKP mreže vrši najmanje jednom mjesečno.

⁴³ Službeni glasnik BiH, br. 16/02, 19/02, 43/04, 8/06, 76/06, 76/07, 3/10 i 98/12

⁴⁴ Instrukcija broj 08-02-1-5824-1/12 od 28.12.2012. godine

Na temelju provedene revizije utvrdili smo da Ministarstvo ne postupa u potpunosti u skladu sa prethodno navedenim propisima u dijelu redovitog transferiranja naplaćenih konzularnih prihoda u DKP mreži na Jedinstveni račun trezora BiH.

Prema pomoćnoj evidenciji naplate i transfera konzularnih prihoda sa 31.12.2022. godine transferiran je iznos od 7.837.852 KM⁴⁵ (bez iskazanih podataka za prosinac za DKP Frankfurt jer nije dostavljena dokumentacija za knjiženje).

Uvidom u podatke iskazane u pomoćnoj evidenciji može se zaključiti da pojedini DKP-ovi nisu uopće vršili transfer naplaćenih prihoda tijekom 2022. godine (Bukurešt, Islamabad, Kuala Lumpur, Tokio i Tripoli) pa tako nisu transferirani naplaćeni prihodi u ukupnom iznosu od 58.373 KM. Određeni DKP-ovi su manje transferirali sredstva od naplaćenih prihoda (Abu Dhabi 52.190 KM, Ljubljana 79.956 KM, Washington 40.730 KM), dok je kod određenih DKP-ova iskazano da je transferirano više prihoda nego što je naplaćeno u 2022. godini, bez obrazloženja takvih podataka u evidencijama. Revizijom smo utvrdili kako je riječ o izvršenom transferu prihoda naplaćenih u prethodnoj godini. Značajniji iznosi više transferiranih prihoda u odnosu na naplaćene evidentirani su kod sljedećih DKP-ova: Rijad 1.158.770 KM, Bern 380.024 KM, Amman 59.338 KM, Kuvajt 57.905 KM.

Također, pomoćna evidencija o naplaćenim i transferiranim prihodima, koja se vodi u sjedištu Ministarstva nije adekvatna i potpuna. Ista sadrži podatke o iznosima naplaćenih i transferiranih prihoda na mjesečnoj razini i zbrojno za obračunsko razdoblje po svakom DKP-u. Međutim, u pomoćnoj evidenciji nema informacija o nastalim troškovima prilikom transfera prihoda ili informacija o razlozima netransferiranja, greškama prilikom zatvaranja i transfera na drugi DKP, iznosu bankarske provizije, naplaćenih iznosa za slanje dokumentacije putem pošte i sl., što bi trebalo kako bi bila omogućena usporedivost ovih evidencija sa podacima iz Glavne knjige te pravodobno uočavanje eventualnih neslaganja ovih evidencija i poduzimanje neophodnih aktivnosti. To je također važno i zbog činjenice da na kontu razgraničenih prihoda, na kojem se evidentira transfer naplaćenih sredstava, osim Ministarstva, knjiženja na potražnoj strani vrši i Ministarstvo financija i trezora BiH na temelju podataka o prispjelim doznakama prihoda prema izvodima Centralne banke BiH.

Iako je Instrukcijom Ministarstva financija i trezora BiH propisano da će sravnjenje izvršenih uplata i evidentiranih prihoda po pojedinim DKP-ovima Ministarstvo i Ministarstvo financija i trezora BiH vršiti kvartalno, nisu nam prezentirani dokazi da se tako i postupalo. Ministarstvo je tek putem e-maila 13.02.2023. godine dostavilo Ministarstvu financija i trezora BiH podatke iz pomoćne evidencije naplate i transfera konzularnih pristojbi za 2022. godinu, da bi se olakšalo rasknjižavanje. Uvidom u glavnu knjigu konstatirano je stanje sa 31.12.2022. godine na kontu 191115-Razgraničeni prihodi u iznosu od 315.494 KM koje nismo mogli potvrditi na šta se odnosi, a što je također konstatiralo i popisno povjerenstvo.

Osim navedenog, uvidom u stanja konzularnih računa koja su navedena u izvršenom popisu novčanih sredstava na 31.12.2022. godine utvrđeno je da na konzularnim računima pojedinih DKP-ova postoje značajna novčana sredstva (npr. Frankfurt -126.453 KM, Ljubljana -100.766 KM, Beč -99.941 KM), što može ukazivati na to da nije izvršen u potpunosti transfer svih naplaćenih prihoda od konzularnih usluga. Ministarstvo nije vršilo analizu ovih stanja na računima i poređenje podataka sa pomoćnim evidencijama o konzularnim aktivnostima.

⁴⁵ Veći iznos transferiranih prihoda u odnosu na realizirane prihode je zbog toga što su određeni DKP-ovi transferirali prihode naplaćene u prethodnoj godini

Ministarstvo je prethodnih godina sačinilo više naputaka i instrukcija u svezi sa naplatom i načinom transfera administrativnih pristojbi po osnovu obavljenih konzularnih usluga i iste dostavilo DKP mreži, međutim, još uvijek postoje nedosljednosti u primjeni od strane DKP mreže kao i nedosljednosti samog sjedišta u dijelu kontrola koje ono provodi. Dakle, i dalje su, pored nepravodobnog transferiranja naplaćenih prihoda, prisutni problemi u svezi sa naplatom bankarske provizije i troškova održavanja konzularnog računa iz sredstava konzularnih prihoda te problematika tečajnih razlika i poštanskih troškova i sl.

PREPORUKA 19

Ministarstvo je dužno vršiti redovit transfer naplaćenih konzularnih pristojbi u skladu sa Instrukcijom Ministarstva financija i trezora BiH o načinu evidentiranja uplata i administrativnih pristojbi i naknada izvršenih putem diplomatsko-konzularnih predstavništava BiH kao i redovitu kontrolu stanja novčanih sredstava na konzularnim računima DKP mreže.

PREPORUKA 20

Ministarstvo treba kvartalno vršiti sravnjenje izvršenih uplata i evidentiranih prihoda po pojedinim DKP-ovima sa Ministarstvom financija i trezora BiH u skladu sa navedenom Instrukcijom.

PREPORUKA 21

Preporučamo Ministarstvu da jedinstvenim internim aktom propiše sve aktivnosti u svezi sa naplatom i transferom prihoda od konzularnih usluga i drugih prihoda, uključujući vođenje internih evidencija i način izvješćivanja.

Po pitanju preporuka koje su se odnosile na problematiku u svezi sa naplatom i evidentiranjem bankarske provizije i drugih troškova prilikom transfera konzularnih prihoda (preporuke br. 19/2020 i 21/2020 u Tablici 1.), ocijenili smo da Ministarstvo poduzima aktivnosti na realizaciji danih preporuka i iste će biti predmetom daljnjeg praćenja do konačne realizacije.

8.2.2. Kapitalni primici od prodaje stalnih sredstava

Ostvareni primici od prodaje stalnih sredstava odnose se na:

- primitke od prodaje Veleposlanstva/Rezidencije bivše SFRJ u Bernu u iznosu od 2.239.456 KM i naplatu duga od sukcesije za naknadu u svezi sa fizičkom podjelom kompleksa u Kairu (AR Egipat) u iznosu od 553.246 KM,
- primitke od prodaje vozila u iznosu od 43.300 KM (dva službena vozila u sjedištu i četiri vozila u DKP). Prodaje vozila su izvršene putem licitacije ili javnog poziva na internetskoj stranici DKP.

Prodaja vozila u Stalnoj misiji pri UN u New Yorku nije knjigovodstveno evidentirana u Ministarstvu kao kapitalni primitak (na kontu 811114) već na izvore sredstava (konto 511121) u skladu s instrukcijom Ministarstva financija i trezora BiH jer nije izvršen transfer naplaćenih sredstava od prodaje na JRT. Vozilo je prodano za 2.000 dolara (3.777 KM) i izvršena je naplata na račun misije 23.11.2022. godine.

8.3. Bilanca stanja

U bilanci stanja na 31.12.2022. godine iskazana su ukupna sredstva u iznosu od 69.727.489 KM. Ukupne obveze sa izvorima sredstava iskazane su u iznosu od 60.201.741 KM.

Značajne stavke bilance stanja odnose se na novčana sredstva (10.236.869 KM), kratkoročna potraživanja (435.494 KM), kratkoročne plasmane (1.489.611 KM), kratkoročna razgraničenja (1.348.094 KM), kratkoročne tekuće obveze (1.376.530 KM), neotpisanu vrijednost stalnih sredstava (56.041.920 KM), obveze prema uposlenima (1.416.075 KM) te obveze za rezervirana sredstva po osnovu nabava stalnih sredstava (1.321.366 KM).

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

8.3.1. Sredstva

Stalna sredstva su iskazana u iznosu od 56.041.920 KM. Ministarstvo raspolaže imovinom značajne vrijednosti u inozemstvu (DKP) koja je stečena na temelju sukcesije imovine bivše SFRJ, a koja je najvećim dijelom uknjižena u poslovne knjige Ministarstva. Tijekom godine vrijednost stalnih sredstava je uvećana po osnovu nabave novih stalnih sredstava (565.683 KM), donirane opreme (126.412 KM) te sredstva dobivena sukcesijom (72.836 KM). Umanjenja vrijednosti stalnih sredstava tijekom godine odnose se na rashodovanja i prodaju stalnih sredstava (vozila) te umanjivanja po osnovu godišnje amortizacije sredstava. Budući da smo utvrdili da popis stalnih sredstava ponovo nije bio sveobuhvatan (nisu popisana sredstva u pripremi knjigovodstvene vrijednosti 1.060.600 KM) i da istim nije utvrđeno stvarno stanje stalnih sredstava ne možemo potvrditi točnost ove bilančne pozicije.

Novčana sredstva su iskazana u iznosu od 10.236.870 KM i odnose se na stanja novčanih sredstava na centralnom račun u Münchenu i računima (redovnim i konzularnim) i blagajnama u 56 DKP-ova na 31.12.2022. godine (10.004.394 KM), upućene dotacije koncem godine koje su evidentirane na računima DKP-a u siječnju 2023. godine (201.041 KM), a ostatak (31.434 KM) se odnosi na konta poravnjenja i prijelazne račune za koja je popisno povjerenstvo navelo da se radi o saldima iz prethodne godine, pogrešnim knjiženjima ili da nije moglo utvrditi na šta se odnose te da je potrebno izvršiti uvid u dokumentaciju i utvrditi točan temelj knjiženja. Ista zapažanja popisno povjerenstvo je imalo i prethodnih godina što navodi na zaključak da Ministarstvo još uvijek nije razriješilo sva stanja na kontima novčanih sredstava. Povjerenstvo je konstatiralo i da se u sefu blagajne nalazi zlatni nakit doniran 2001. godine (1 kom – 20 gr.) koji nije knjigovodstveno evidentiran.

Također, popisno povjerenstvo je u izvješću o izvršenom popisu zaključilo da se ne može konstatirati da je usklađeno stvarno i knjigovodstveno stanje novčanih sredstava na računima i

blagajnama u DKP mreži jer nisu knjigovodstveno evidentirane promjene na računima Generalnog konzulata BiH u Frankfurtu za prosinac 2022. godine.

Imajući u vidu navedeno ne možemo potvrditi točnost iskazanog stanja na ovoj bilančnoj poziciji u potpunosti, i pored višegodišnjih preporuka.

PREPORUKA 22

Ministarstvo je dužno uskladiti knjigovodstveno sa stvarnim stanjem novčanih sredstava te je u tu svrhu potrebno izvršiti analizu pogrešno iskazanih stanja na kontima novčanih sredstava i u skladu sa tim provesti adekvatna korektivna knjiženja.

Kratkoročna potraživanja iskazana su u iznosu od 435.494 KM i odnose se na dane avanse (36.345 KM) te ostala potraživanja (399.005 KM) koja obuhvaćaju potraživanja za akontacije, potraživanja od uposlenih za manjkove, potraživanja za štete od osiguravajućih društava, sumnjiva i sporna potraživanja te ostala potraživanja. Pojedina potraživanja u strukturi ostalih potraživanja imaju negativan saldo zbog pogrešnih knjiženja u prethodnom razdoblju, što nije u skladu sa računovodstvenim pravilima, te na taj način utječu na točnost iskazanog ukupnog iznosa ove pozicije (cca 58.000 KM je sa negativnim saldom). Značajan dio ovih potraživanja je iz prethodnih godina (dio se odnosi i na stanja čak iz 2002. godine unesena u GK prilikom prelaska na ISFU sustav) za koja ni popisno povjerenstvo nije utvrdilo na šta se odnose. Za sumnjiva i sporna potraživanja popisno povjerenstvo je navelo da se najveći dio odnosi na evidentirani manjak novca u blagajni u Veleposlanstvu BiH u Teheranu nastao početkom 2020. godine (22.031 KM) te konstatirala da još uvijek nisu poduzete aktivnosti na utvrđivanju odgovornosti za manjak. Za neka potraživanja povjerenstvo je navelo da je dokumentacija uništena. Vezano za potraživanja od uposlenih za manjkove (39.161 KM) popisno povjerenstvo nije deciderano potvrdilo ispravnost salda već je samo navelo da se prati daljnja naplata potraživanja u suradnji sa Pravobraniteljstvom BiH. Za dio potraživanja povjerenstvo je navelo da je potrebno pokrenuti postupak naplate od uposlenih. U skladu s navedenim, ne možemo potvrditi točnost bilančne pozicije kratkoročna potraživanja.

Kratkoročni plasmani iskazani su u iznosu od 1.489.611 KM, a najvećim dijelom se odnose na depozite kod drugih pravnih osoba za iznajmljivanje stanova uposlenih i rezidencija (1.473.991 KM) te kredite dane uposlenima (15.620 KM). Na temelju prezentirane dokumentacije i izvješća popisnog povjerenstva konstatirali smo da se značajan dio odnosi na stanja iz prethodnih godina koja su trebala biti zatvorena i sredstva vraćena od strane uposlenih. Pojedine osobe koje se vode kao dužnici nisu više u radnom odnosu u Ministarstvu, ali uglavnom se radi o osobama koje su još uvijek u Ministarstvu. Također, pošto popisno povjerenstvo nije izvršilo uvid u financijsku dokumentaciju ne možemo potvrditi točnost ni ove bilančne pozicije.

Ni u 2022. godini se nisu provodile konkretne aktivnosti i mjere u cilju utvrđivanja opravdanosti i naplate potraživanja od uposlenih iz prethodnog razdoblja.

Na temelju provedene revizije, utvrdili smo da Ministarstvo nije u 2022. godini poduzimalo konkretne aktivnosti i mjere u cilju utvrđivanja opravdanosti i naplate potraživanja od uposlenih i pored višegodišnjih preporuka revizije. Nije bilo aktivnosti ni na utvrđivanju procedura i načina naplate i povrata potraživanja radi prevencije ovakvih pojava ubuduće. Također, Ministarstvo

nije sačinilo analizu strukture i ročnosti potraživanja te provelo neophodna knjiženja u cilju točnog iskazivanja pozicije potraživanja u financijskim izvješćima.

U tijeku završne revizije su nam prezentirane aktivnosti koje je Ministarstvo poduzelo u 2023. godini nakon izvršenog popisa i danih preporuka popisnog povjerenstva sa rokom završetka do 30.09.2023. godine. Uvažavamo pokrenute aktivnosti i volju da se iste okončaju, ali konstatiramo činjenicu da je Ministarstvo ove aktivnosti pokretalo i provodilo prethodnih godina te da postoje određene evidencije o dugovanjima uposlenih, međutim, započete aktivnosti nikada nisu okončane.

Jedinica unutarnje revizije je tijekom 2023. godine obavila unutarnju reviziju procesa naplate potraživanja te konstatirala brojne nepravilnosti kod ovog procesa.

PREPORUKA 23

Potrebno je okončati aktivnosti na sačinjavanju analiza svih potraživanja od uposlenih (sadašnjih i bivših), utvrditi opravdanost takvih potraživanja te u suradnji sa pravnom službom poduzeti konkretne mjere u cilju naplate istih.

PREPORUKA 24

Ministarstvo je dužno definirati procedure i način naplate i povrata svojih potraživanja, a sve u cilju zaštite javnih sredstava te prevencije ovakvih pojava ubuduće.

PREPORUKA 25

Potrebno je da Ministarstvo sačini analizu dokumentiranosti, strukture i ročnosti potraživanja te provede neophodna knjiženja u cilju iskazivanja točnih bilančnih pozicija u financijskim izvješćima.

Interni financijski odnosi iskazani su u iznosu od 175.492 KM. I za ovu bilančnu poziciju povjerenstvo je navelo da za veći dio salda nije utvrdila osnovanost knjiženja te da ima knjiženja iz prethodnog razdoblja.

Kratkoročna razgraničenja (1.348.094 KM). Na poziciji kratkoročnih razgraničenja evidentirani su razgraničeni prihodi (637.380 KM), razgraničeni rashodi (710.869 KM). Značajne pozicije kratkoročnih razgraničenja odnose se na razgraničene prihode od izvršenih konzularnih usluga u DKP-ovima BiH (315.494 KM), tečajnih razlika (321.879 KM), unaprijed plaćene zakupnine prostora i rezidencije u DKP mreži (392.979 KM) te druge unaprijed plaćene troškovi u DKP mreži (314.593 KM). Za većinu navedenih pozicija popisno povjerenstvo nije potvrdilo stanja, već je navelo da se u narednom razdoblju treba izvršiti analiza i ispravke knjiženja. Za pozicije koje povjerenstvo nije osporavalo nismo se uvjerali na koji način je izvršen popis jer nam isto nije dokumentirano.

PREPORUKA 26

Potrebno je da Ministarstvo, u suradnji sa Ministarstvom financija i trezora BiH, riješi pitanje salda na kontu razgraničenih prihoda (tečajne razlike).

8.3.2. Obveze

Kratkoročne obveze i razgraničenja iskazana sa 31.12.2022. godine iznose 4.132.770 KM, što je u odnosu na prethodnu godinu više za 2.183.110 KM.

Značajne obveze se odnose na kratkoročne tekuće obveze (1.376.530 KM), obveze prema uposlenim (1.416.075 KM), finansijskih i obračunskih odnosa sa drugim povezanim jedinicama (18.800 KM) i kratkoročna razgraničenja (1.321.366 KM).

Na temelju provedene revizije utvrdili smo da stanje obveza prema dobavljačima iskazano u Glavnoj knjizi i probnoj bilanci nije usuglašeno za 171.491 KM. Prema usmenim informacijama razlika se odnosi na početna stanja iz 2002. godine prilikom prelaska na ISFU sustav, međutim, to popisno povjerenstvo nije konstatiralo. Pojedina analitička salda obveza prema uposlenima u DKP mreži su dugovna (ukupno 58.687 KM) što umanjuje ukupan iznos iskazanih obveza po ovom temelju. Stanje iskazano na poziciji finansijskih i obračunskih odnosa sa drugim povezanim jedinicama (18.800 KM) je stanje koje je preneseno iz prethodne godine i evidentirano je na projektnom kodu Kuvajta. Prema podacima navedenim u izvješću, sredstva potiču od uplate sredstava na humanitarni račun predstavništva koja nisu mogla da se transferiraju zbog nepostojanja adekvatnih procedura za raspodjelu uplaćenih sredstava. Također, popisno povjerenstvo je konstatiralo da je potrebno utvrditi osnovanost knjiženja na kontima obveza i nelogičnih salda te u skladu sa rezultatima utvrditi daljnje procedure. Sa stanjem na 31.12.2022. godine i dalje postoje salda na kontima razgraničenja iz prethodnog razdoblja (9.025 KM) koja nisu zatvorena i za koja popisno povjerenstvo nije utvrdilo na šta se odnose.

U skladu s navedenim ne možemo potvrditi točnost iskazanog stanja na bilančnim pozicijama obveza u potpunosti.

PREPORUKA 27

Potrebno je, prilikom evidentiranja transakcija i knjigovodstvenih promjena u Glavnoj knjizi, osigurati potpuno poštovanje računovodstvenih pravila i načela kako bi iskazana salda na bilančnim pozicijama bila točna i odražavala stvarno stanje.

PREPORUKA 28

Ministarstvo treba voditi računa da stavke knjižene na kontima razgraničenih rashoda trebaju biti zatvorene u tijeku godine, inače se evidentiraju kao izvanredni prihodi institucija BiH.

Knjiga ulaznih faktura: Konstatirali smo da knjiga ulaznih faktura koja se vodi u elektroničkom obliku ne sadrži sve neophodne podatke kao npr. datum fakture i valutu plaćanja, te da se ista zatvara sa 31.12. tekuće godine, što nije u skladu sa računovodstvenim pravilima i praksama te svrhom vođenja ove pomoćne knjige.

PREPORUKA 29

Potrebno je osigurati da se u knjigu ulaznih faktura obvezno upisuju podaci o datumu fakture i valuti plaćanja te da ista sadrži sve fakture koje se odnose na tekuću godinu kako bi ista imala svoju svrhu.

8.3.3. *Popis sredstava i obveza*

Svrha popisa imovine i obveza je usklađivanje knjigovodstvenog stanja sa stvarnim stanjem u cilju osiguranja vjerodostojnosti i točnosti godišnjih financijskih izvješća. Ministarstvo je izvršilo popis stalnih sredstava, novčanih sredstava, potraživanja i obveza te sitnog inventara i materijala na 31.12.2022. godine.

Za popis u sjedištu Ministarstva, formirano je više povjerenstava za popis stalnih sredstava (po vrsti sredstava), novčanih sredstava, potraživanja i obveza te povjerenstvo za usklađivanje stvarnog stanja sa knjigovodstvenim stanjem stalnih sredstava u DKP mreži. Popis u DKP mreži provodila su povjerenstva koja imenuje šef DKP, a čiji zadatak je bio samo da izvrše popis stanja imovine, obveza, potraživanja, stikera viza i putnih listova, bez obveze da utvrde je li stvarno stanje usklađeno sa knjigovodstvenim. Za praćenje i koordinaciju rada svih povjerenstava formirano je Središnje popisno povjerenstvo u sjedištu Ministarstva.

Središnje popisno povjerenstvo je, nakon prikupljenih informacija i dokumentacije vezane za popis, u veljači 2022. godine sačinilo izvješće o popisu sredstava i obveza koje je rukovodstvo Ministarstva usvojilo 20.02.2023. godine.

Nakon usvajanja izvješća o popisu, rukovodstvo je donijelo odluke o formiranju Povjerenstva za praćenje realizacije preporuka Središnjeg popisnog povjerenstva, Povjerenstva za usklađivanje naziva i lokacija informatičke opreme, Povjerenstva za provedbu ponovnog popisa stalnih sredstava u Bruxellesu kao i Povjerenstva za knjigovodstvenu analizu potraživanja i obveza u Ministarstvu. Ovim odlukama definirani su zadaci koje povjerenstva trebaju realizirati, a rok za završetak istih je 30.09.2023. godine.

Popis stalnih sredstava: Na temelju provedene revizije utvrdili smo da je Ministarstvo posvetilo značajnu pozornost aktivnostima na popisu stalnih sredstava, unaprijedilo sadržaj izvješća o popisu stalnih sredstava te obračun inventure izvršilo putem modula stalnih sredstava, što je unapređenje u odnosu na prethodne godine. Međutim, smatramo kako popis stalnih sredstava ponovno nije bio sveobuhvatan (nisu popisana sredstva u pripremi), te s obzirom na to da sve aktivnosti nisu okončane prije sačinjavanja financijskih izvješća (nisu utvrđeni konačni manjkovi i viškovi te evidentirani u poslovne knjige) u konačnici nije ostvarena svrha popisa, a to je da se knjigovodstveno stanje uskladi sa stvarnim stanjem.

Naime, popisna povjerenstva su u pojedinačnim izvješćima koja su dostavljena Središnjem povjerenstvu konstatala da naturalni popis ne odgovara evidenciji u knjizi stalnih sredstava zbog identificiranih manjkova i viškova stalnih sredstava. Središnje povjerenstvo nije prihvatilo preporuke pojedinačnih povjerenstava za evidentiranja koja se odnose na rashod, višak ili manjak ukoliko nisu dostatno obrazložene već je dalo prijedlog da se ispituju okolnosti nastalog manjka i u skladu sa nalazima donesu odgovarajuće odluke. Učitavanjem podataka o stvarnom stanju stalnih sredstava u modul stalnih sredstava utvrđen je manjak 35 sredstava nabavne

vrijednosti 33.264 KM, a sadašnje vrijednosti 7.546 KM (ukradeno vozilo, namještaj, tepisi, umjetničke slike, računalna oprema i sl.) koji nije bio evidentiran u poslovne knjige Ministarstva ni u razdoblju obavljanja revizije jer se utvrđuju okolnosti nastanka manjka. Međutim, ovo nije konačna vrijednost manjka s obzirom na to da pojedini DKP-ovi nisu dostavili adekvatna obrazloženja za isti, a Središnje popisno povjerenstvo je dalo prijedloge da se pokrenu procedure ispitivanja nastalog manjka. Isto se odnosi i na višak stalnih sredstava koje su evidentirala pojedinačna povjerenstva (jarbol, rasvjeta, umjetničke slike, srebrnina i sl.), a za čije uknjiženje u poslovne knjige nije dostavljena adekvatna dokumentacija niti obrazloženja. Nadalje, popisno povjerenstvo nije navelo na šta se odnose salda iskazana na pozicijama sredstava u pripremi (1.060.600 KM) koja obuhvaćaju zgrade, opremu i ostale zgrade u pripremi. Najveći dio salda je preneseno stanje iz prethodne godine, a ni u godišnjem financijskom izvješću nisu dana obrazloženja ovih pozicija.

Kao i prethodnih godina, izvješća popisnih povjerenstava iz DKP mreže i sjedišta su kasnila ili bila nepotpuna te su pojedini DKP-ovi izvješća dostavili tek poslije više intervencija iz sjedišta. Prilikom popisa stalnih sredstava povjerenstva su uočila iste ili slične nedostatke kao i prethodnih godina, a odnose se na: još uvijek nije utvrđeno gdje se nalaze sredstva koja su 2018. godine dopremljena iz Veleposlanstva u Beču u sjedište, nije evidentirana srebrnina u poslovnim knjigama Ministarstva koji je BiH dobila sukcesijom imovine bivše SFRJ, a koji se nalazi u arhivu Ministarstva, još uvijek se koriste sredstva koja su i ranijih godina predložena za rashod ili su rashodovana, ali se još uvijek nalaze na evidencijama stalnih sredstava, štura obrazloženja o sredstvima predloženim za otpis, viškovima i manjkovima, više sredstava evidentirano pod jednim inventurnim brojem (npr. telefonska centrala, komplet stolica) čime se onemogućava otpis jednog sredstva koje je knjiženo zbrojno, neadekvatni nazivi sredstava u pomoćnoj evidenciji što prilikom popisa onemogućava identifikaciju sredstva, na nekim sredstvima nedostaju inventurni brojevi ili postoje sredstva sa istim inventurnim brojevima, neodgovarajuće lokacije sredstava (ovo pitanje je djelomično riješeno nakon izvršenog popisa).

Ministarstvo je u odnosu na prethodnu godinu unaprijedilo sadržaj izvješća o popisu stalnih sredstava, ali još uvijek u skladu s navedenim postoje nedostaci, tako da ćemo danu preporuku (preporuka broj 12 Tablica 1.) pratiti i u narednom razdoblju.

Popis novčanih sredstava, potraživanja i obveza: Analizom provedenog popisa ustanovili smo da su popisna povjerenstva imenovana u DKP mreži dostavljala podatke o stanju na računima i u blagajni na 31.12.2022. godine, dok je popisno povjerenstvo za popis novčanih sredstava, potraživanja i obveza u sjedištu Ministarstva vršilo usklađivanje stanja po popisu i stanja iskazanog u poslovnim knjigama Ministarstva.

Kao što je već navedeno u tekstu po bilančnim pozicijama, popisno povjerenstvo je za većinu analitičkih pozicija potraživanja i obveza kao i novčanih sredstava konstatiralo da je potrebno u narednom razdoblju izvršiti uvid u originalnu financijsku dokumentaciju i utvrditi osnovanost knjiženja. Navedeno upućuje na zaključak da popis novčanih sredstava, potraživanja i obveza nije izvršen u cijelosti u skladu sa važećim propisima te nije postignuta svrha popisa. Primijetili smo da je ovakva praksa da popisno povjerenstvo ne uspijeva utvrditi činjenično stanje, već daje preporuke da se isto naknadno utvrdi prisutna više godina, što je neprihvatljivo.

Popis stikera viza i putnih isprava: U izvješću Povjerenstva za popis novčanih sredstava, obveza i potraživanja kao i u izvješću Središnjeg popisnog povjerenstva konstatirano je samo stanje bjanko stikera viza i obrazaca putnih listova, kao i specimena putnih listova na 31.12.2022. godine u sjedištu Ministarstva i u DKP mreži. Nije konstatirano odgovara li stanje

utvrđeno popisom stanju po zaduženjima i utrošku. Iz prezentiranog izvješća se ne može utvrditi koliko je u tekućoj godini bilo ukupno raspoloživo bjanko stikera viza, putnih listova, kao i specimena putnih listova, koliko je iskorišteno tijekom godine i koliko bi trebalo da bude na raspolaganju na 31.12. tekuće godine, te odgovara li broj po popisu tom stanju. Procesom revizije utvrđeno je kako DKP-ovi ne postupaju jednoobrazno prilikom prezentiranja podataka o stanju bjanko stikera viza i putnih listova, čime se otežava generiranje dostavljenih podataka. Navedeno ukazuje na to da bi način provedbe popisa stikera viza i putnih listova i izvješćivanja o istom trebalo urediti. Također bi trebalo nabavu i izdavanje ovih obrazaca i stikera viza knjigovodstveno evidentirati putem konta klase 2-zalihe.

PREPORUKA 30

U cilju pouzdanog praćenja i kontrole nad izdavanjem stikera viza i putnih isprava potrebno je unaprijediti sustav evidentiranja, izvješćivanja i prezentiranja podataka o raspoloživom stanju ovih dokumenata. Popisno povjerenstvo je dužno konstatirati odgovara li stvarno stanje stanju po zaduženjima.

Imajući u vidu sve navedeno Ministarstvo nije provelo popis sredstva i obveza na način kako je to propisano Napatkom o popisu imovine i obveza proračunskih korisnika-institucija BiH kao i Pravilnikom o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija BiH.

PREPORUKA 31

Ministarstvo treba okončati aktivnosti na usuglašavanju stvarnog i knjigovodstvenog stanja sredstava i obveza u skladu s donesenim odlukama rukovodstva nakon popisa i utvrđenim rokovima kako bi popis sredstava i obveza za sljedeću godinu bio proveden u skladu sa važećim propisima te efikasan i svrsishodan. Za svaku bilančnu poziciju je neophodno utvrditi stvarno stanje.

9. UPOŠLJAVANJE I STATUS UPOSLENIH (ANGAŽIRANIH) OSOBA

Zakonom o proračunu za 2022. godinu Ministarstvu je odobreno 520 uposlenih, dok je prema pregledu dinamike upošljavanja na 31.12.2022. godine u Ministarstvu bilo uposleno ukupno 469 osoba (u sjedištu Ministarstva 240 osoba, a u DKP mreži 229 osoba).

Tijekom godine stalni radni odnos u Ministarstvu je zasnovalo 11 osoba nakon provedenih javnih oglasa, a dvije osobe su uposlene eksternim premještajem iz drugih institucija u skladu sa važećim propisima. Tijekom godine 22 osobe su bile angažirane po ugovoru o radu na određeno vrijeme, 22 osobe putem ugovora o djelu u sjedištu Ministarstva i 73 osobe u DKP mreži.

Radni odnos je sa 31.12.2022. godine prestao za 41 osobu zbog stjecanja uvjeta za umirovljenje, isteka ugovora o radu na određeno vrijeme te sporazumnog raskida ugovora.

Pored navedenog, tijekom godine 18 osoba je obavljalo poslove drugog radnog mjesta, izvršena su 134 interna premještaja i 37 unapređenja itd.

Sagledavajući politiku upravljanja ljudskim resursima u Ministarstvu koja podrazumijeva upošljavanja, interne premještaje, unapređenja te angažiranje osoba po drugim osnovama (ugovori o djelu) utvrdili smo da se Ministarstvo uglavnom nije rukovodilo načelima

transparentnog poslovanja u skladu s pozitivnim zakonskim propisima. Značajne nedostatke kod ovog procesa konstatirala je te nezadovoljavajuću ocjenu dala i Jedinica unutarnje revizije u izvješću na temu „Upravljanje ljudskim resursima u Ministarstvu“. U nastavku teksta navodimo zapažanja revizije na ovu temu.

U Odsjeku za pravne, kadrovske i prevodilačke poslove vodi se elektronička evidencija u Excel tablici o svim uposlenim u sjedištu i DKP mreži sa njihovim statusnim podacima za koju objektivno postoji rizik da kao takva nije pouzdana, sveobuhvatna i ažurna. Uvidom u evidenciju moguće je utvrditi samo trenutnu poziciju uposlenih, ali ne i kretanje uposlenih iz godine u godinu u okviru sjedišta i DKP mreže. Tijekom revizije smo informirani da je Odsjek za informatiku prethodnih godina kreirao aplikaciju/bazu podataka o svim uposlenima i potrebnim podacima, međutim, ista se već duže vrijeme ne koristi i ne ažurira.

PREPORUKA 32

S obzirom na čestu fluktuaciju uposlenih unutar Ministarstva, smatramo kako bi bilo svrsishodno ponovno aktiviranje i uspostavljanje pouzdane baze podataka o svim uposlenima u Ministarstvu, njihovom statusu i kretanju kroz službu, a sve u cilju uspostavljanja odgovarajuće i transparentne kadrovske politike te poslovanja u skladu sa zakonskim propisima u cjelini.

Nadalje, Ministarstvo primjenjuje kodeks ponašanja Agencije za državnu službu BiH koji nije u cijelosti prilagođen potrebama i djelatnosti Ministarstva koja uključuje i diplomatsko predstavljanje. S obzirom na rizike koji se mogu javiti u postupanjima koja nisu predviđena okvirom državne službe, Ministarstvo je poduzelo aktivnosti na analiziranju prakse u drugim zemljama u svezi s donošenjem pravila ponašanja diplomata i drugih uposlenih u službi vanjskih poslova.

U skladu s navedenim, ocijenili smo da Ministarstvo poduzima aktivnosti na realizaciji dane preporuke (preporuka broj 2 Tablica 1.) i ista će biti predmet daljnjeg praćenja do konačne realizacije.

9.1. Upošljavanje na određeno vrijeme

Prema dostavljenim podacima iz Ministarstva, radni odnos na određeno vrijeme tijekom 2022. godine zasnovale su 22 osobe, od kojih je 11 državnih službenika i 11 uposlenika.

Samo za dvije pozicije državnih službenika provedeni su javni oglasi za prijem na određeno vrijeme kao zamjena za uposlenice koje su na porodijskom odsustvu. Sva ostala angažiranja su provedena bez javnog oglasa.

Državni službenici su angažirani na razdoblje od po tri mjeseca u više navrata uz pribavljeno mišljenje Agencije za državnu službu BiH, kako je to predviđeno člankom 28a. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH⁴⁶. U jednom slučaju je utvrđeno da je ista osoba angažirana po tri mjeseca na različitim pozicijama, na što je upozorila i Agencija prilikom davanja mišljenja te dala preporuku da se raspiše javni oglas.

⁴⁶ Službeni glasnik BiH, br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10, 40/12 i 93/17

Revizijom smo utvrdili da su sa devet uposlenika zaključeni ugovori o radu i isti su produžavani na razdoblje od po tri mjeseca sa prekidima od nekoliko dana između ugovora bez provedbe natječajne procedure.

Ministarstvo je vršilo prijem uposlenika na određeno vrijeme do tri mjeseca bez provedbe natječajne procedure.

Člankom 9. stavak (1) točka c) Zakona o radu u institucijama BiH propisano je da poslodavac može bez provedbe natječajne procedure izvršiti prijem u radni odnos uposlenika na određeno

vrijeme do tri mjeseca, kada zbog hitnosti obavljanja posla, iznenadnog povećanja opsega posla i iznenadnog odsustva uposlenika nije moguće pravodobno provesti javni oglas.

Nismo se uvjerali da je upošljavanje na određeno vrijeme izvršeno zbog hitnosti i nepredviđenog povećanja posla, s obzirom na to da Ministarstvo angažiranje osoba na ovakav način vrši već duže vremensko razdoblje. Smatramo da upošljavanje putem ugovora o radu na određeno vrijeme bez provedene natječajne procedure predstavlja netransparentan način upošljavanja. Koncem godine je nakon provedenog javnog oglasa izvršen prijem na neodređeno vrijeme osoba koje su većinu godine bile angažirane na određeno vrijeme.

Ministarstvo je tijekom godine, kao i u ranijem razdoblju, upućivalo Vijeću ministara BiH zahtjeve za upošljavanja i zadržavanje radnih mjesta uposlenika i državnih službenika, međutim, Vijeće ministara BiH nije odgovorilo na zahtjeve Ministarstva.

PREPORUKA 33

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

9.2. Obavljanje poslova drugog radnog mjesta

Prema pregledu dostavljenom iz Ministarstva, tijekom godine je poslove drugog radnog mjesta obavljalo ukupno 18 osoba u sjedištu i 13 osoba u DKP mreži. Obavljanje poslova drugog radnog mjesta u DKP mreži se odnosi samo na privremene poslove otpravnika poslova u slučaju odsustva veleposlanika.

Kao i ranijih godina, nastavljena je praksa da se za upražnjene pozicije rukovodećih državnih službenika, kao što su tajnik i pomoćnici ministra, donesu odluke o prijenosu ovlaštenja od strane ministra. Odluke su donesene na temelju Zakona o upravi⁴⁷ i odredbama Pravilnika o unutarnjem ustroju⁴⁸. Tako je, primjerice, pozicija tajnika Ministarstva upražnjena od 17.03.2021. godine od kada je ove poslove obavljalo više državnih službenika Ministarstva na temelju odluka o prijenosu ovlaštenja. Poslove pomoćnika ministra u Sektoru za multilateralne odnose obavlja osoba na temelju odluke o prijenosu ovlaštenja iz 2021. godine, kao i poslove

⁴⁷ članak 61. stavak 1. i 2. Zakona o upravi: Tijelom uprave rukovodi rukovoditelj. Rukovoditelj tijela uprave predstavlja tijelo uprave, organizira i osigurava zakonito i efikasno obavljanje poslova, donosi propise i izdaje druge akte za koje je ovlašten i poduzima druge mjere iz nadležnosti tijela uprave, te odlučuje u skladu sa zakonom o pravima, obvezama i odgovornostima državnih službenika i uposlenika u vršenju službe“

⁴⁸ članak 13. Pravilnika o unutarnjem ustroju Ministarstva vanjskih poslova („Pomoćnici ministra i rukovoditelji ostalih osnovnih organizacijskih jedinica organiziraju rad tako da se isti nesmetano odvija i u slučaju njihove odsutnosti. U slučaju privremene odsutnosti rukovoditelja osnovne organizacijske jedinice zamjenjuje ga osoba koju odredi ministar u suradnji sa zamjenikom ministra i tajnikom“).

pomoćnika ministra u Sektoru za bilateralne odnose. Poslove šefa Odsjeka za financije je isto tako duže vrijeme obavljala osoba po ovlaštenju ministra.

Činjenica je da je cijelu 2022. godinu na snazi bio Zaključak Vijeća ministara BiH o nemogućnosti znavljanja radnih mjesta i provedbe internih oglasa bez suglasnosti Vijeća ministara BiH, međutim, Ministarstvo je tek 08.06.2022. godine uputilo zahtjev Vijeću ministara BiH za znavljanje radnih mjesta deset državnih službenika među kojima su pozicije navedenih rukovodećih državnih službenika.

Ovakva praksa u Ministarstvu traje dugo i, osim što nije u skladu sa zakonskim propisima, nije prihvatljiva ni sa stanovišta efikasnog funkcioniranja unutarnjih kontrola te osiguranja kontinuiteta u poslovima Ministarstva u cjelini. Smatramo kako pozicije rukovodećih državnih službenika treba popunjavati u skladu sa važećim zakonskim propisima, a davanje ovlaštenja za obavljanje poslova drugog radnog mjesta trebala biti samo rješenja privremenog karaktera.

Za pojedine uposlene koji su obavljali poslove drugog radnog mjesta vršena je isplata stimulacije na prijedlog neposredno nadređenog. Naknada za obavljanje poslova drugog radnog mjesta nije isplaćivana jer nisu bili ispunjeni uvjeti za istu.

PREPORUKA 34

Ministarstvo je obvezno upražnjene pozicije, posebno rukovodećih državnih službenika, popuniti u skladu sa Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH.

9.3. Obavljanje poslova drugog radnog mjesta radi stjecanja iskustva

Na temelju provedene revizije utvrdili smo da je Ministarstvo, tijekom godine, za tri uposlenika koja su u stalnom radnom odnosu u Ministarstvu na poslovima za čije obavljanje je potrebna srednja stručna sprema, donijelo rješenje da, pored svojih poslova, bez naknade obavljaju poslove državnog službenika radi stjecanja iskustva na poslovima visoke stručne sprema. Naime, radi se o uposlenicima koji su za vrijeme rada u Ministarstvu stekli diplomu o završenoj visokoj stručnoj sprema.

Smatramo kako ne postoji pravni temelj za ovakvo postupanje budući da zakonskim i podzakonskim propisima koji reguliraju problematiku upošljavanja i internih premještanja u institucijama BiH nije predviđena mogućnost da rukovoditelj institucije može donijeti rješenje o raspoređivanju uposlenih na drugo radno mjesto, a radi stjecanja potrebnog radnog iskustva. Posljedica ovakve prakse može biti nemogućnost obavljanja poslova dva radna mjesta u punom kapacitetu u isto vrijeme za osam sati koliko uposleni provede na radnom mjestu. Mišljenje Agencije za državnu službu BiH iz 2011. godine o opravdanosti i uvjetima za ovakvo postupanje koje je ista dostavljala institucijama BiH po našem mišljenju nema zakonskog temelja niti je obvezujuće za institucije BiH.

PREPORUKA 35

Ministarstvo je dužno postupanje u pogledu raspoređivanja uposlenih dovesti u zakonom propisane okvire.

9.4. Unapređenja i interni premještaji

Prema pregledu dostavljenom iz Ministarstva utvrđeno je da je tijekom godine izvršeno unapređenje 37 državnih službenika. Radi se uglavnom o državnim službenicima koji se vraćaju u sjedište ili trebaju biti raspoređeni u DKP mrežu kao i državnim službenicima koji su unaprijeđeni sa jedne na drugu poziciju u sjedištu Ministarstva.

Odlukom o izuzeću od odredbi Zakona o državnoj službi u institucijama BiH⁴⁹ definirano je da se odredbe članka 31. i 32. Zakona o državnoj službi, po kojim se unapređenja vrše provođenjem internih natječajâ, ne primjenjuju na diplomatsko-konzularno osoblje Ministarstva. Rješenje o unapređenju, odnosno internom premještanju donosi ministar uz prethodno pribavljeno mišljenje Agencije za državnu službu, a kao razlog se navodi potreba popunjavanja određenog radnog mjesta. U skladu sa Odlukom o uvjetima i načinu upućivanja uposlenih u Ministarstvu na rad u DKP uposleni se upućuju na rad u DKP na radno mjesto istog ranga na kojem su raspoređeni u sjedištu, na mjesto višeg ranga za jednu razinu ili na radno mjesto nižeg ranga uz njegovu pisanu suglasnost. Odlukom nije definirano kako se postupa prilikom povratka uposlenih u sjedište koji su raspoređeni na radno mjesto višeg ranga. U praksi se uposleni koji se upućuje na viši rang smatra unaprijeđenim te se prilikom povratka raspoređuju na isti rang na kojem su bili u DKP mreži.

Odsjek za pravne, kadrovske i prevodilačke poslove izrađuje rješenja o internom rasporedu uposlenih sa jednog na drugo mjesto na temelju instrukcija Ureda ministra koji je nadležan za vođenje kadrovske politike. U odnosu na interne premještaje u ostalim institucijama, u Ministarstvu je ovaj proces prilično netransparentan i unapređenje se vrši na osobni zahtjev i bez propisanih kriterija. Unutarnja revizija je u svom izvješću također naglasila potrebu donošenja internog akta kojim bi se definirali kriteriji za napredovanje uposlenih.

Također smo utvrdili da je u pojedinim slučajevima između dva unapređenja uposlenog prošlo samo mjesec dana (prvo unapređenje u prosincu 2022. godine i drugo unapređenje u siječnju 2023. godine), što nije u potpunosti u duhu Pravilnika o uvjetima i načinu obavljanja unutarnjih natječajâ, unutarnjih i vanjskih premještaja državnih službenika u institucijama BiH⁵⁰ kojim je definirano da se premještaj državnog službenika diplomatske i konzularne službe za jednu razinu više od radnog mjesta na koje je državni službenik diplomatske i konzularne službe postavljen (unapređenje bez natječajâ), može se obaviti samo jednom u kalendarskoj godini.

Tijekom godine izvršen je interni premještaj za 134 uposlena od kojih se najveći broj odnosi na premještaj u okviru istog platnog razreda kao i na uposlene koji su prilikom odlaska u DKP mrežu pristali da se rasporede na radno mjesto nižeg ranga te se prilikom povratka ponovo vraćaju na rang sa kojeg su upućeni u DKP.

PREPORUKA 36

Preporučamo Ministarstvu donošenje internog pravilnika kojim bi se definirali jasni i transparentni kriteriji za napredovanje i interno premještanje uposlenih.

⁴⁹ broj 06-07-208/27-04 od 19.02.2004.

⁵⁰ Službeni glasnik BiH, br. 62/10, 30/14 i 38/17

9.5. Upućivanje uposlenih u DKP

Odlukom o uvjetima i načinu upućivanja uposlenih u MVP-u na rad u DKP koja je stupila na snagu u rujnu 2022. godine⁵¹ detaljnije su definirani uvjeti i kriteriji za upućivanje u DKP mrežu u odnosu na raniju Odluku⁵² koja je regulirala ovu oblast. Definirani kriteriji odnose se na radno iskustvo, razinu poznavanja jednog diplomatskog jezika, poznavanje jezika zemlje prijema, ocjena rada u posljednje dvije godine, procjena stručnosti, kreativnosti, samostalnosti i stvaralačke inicijative uposlenog te doprinosu radu Ministarstva. Pored toga, novom Odlukom definirano je sačinjavanje liste upražnjenih radnih mjesta i mjesta koja bi zbog isteka mandata uposlenih trebala ostati upražnjena u narednoj kalendarskoj godini, objava liste na oglasnoj ploči Ministarstva najkasnije do 31. prosinca i dostavljanje uposlenim na e-mail, objava poziva za iskazivanje interesa za odlazak na rad u DKP na oglasnoj ploči Ministarstva te da uposleni iskazuju interes na odlazak u DKP u pisanoj formi na propisanom obrascu i upućuju na mail naznačen u pozivu za iskazivanje interesa. Odluka o konačnom upućivanju donosi ministar. Odlukom nije definirano na koji način ministar donosi konačnu odluku čime postupak u ovom dijelu nije u potpunosti transparentan.

Revizijskim postupcima se nismo uvjerali da je nova Odluka primjenjivana u potpunosti, odnosno praksa upućivanja uposlenih u 2022. godini je bila netransparentna i slična kao prethodnih godina. Naime, nismo dobili na uvid listu upražnjenih radnih mjesta u DKP mreži za 2023. godinu, pozivi za iskazivanje interesa za odlazak na rad u DKP se na oglasnoj ploči objavljuju samo za daleke destinacije za koje postoji slab interes (Oslo, Teheran i sl.), a zahtjevi uposlenih kojima iskazuju interes nalaze se u Uredu ministra koji donosi konačnu odluku.

PREPORUKA 37

Ministarstvo je dužno postupak upućivanja uposlenih u DKP mrežu vršiti na transparentan način u skladu sa propisanim kriterijima i gdje bi u prvom planu bio interes institucije.

9.6. Umirovljenje državnih službenika i uposlenika

Prema Zakonu o radu u institucijama BiH i Zakonu o državnoj službi u institucijama BiH, radni odnos prestaje kada uposlenik navrší 65 godina života i najmanje 20 godina staža osiguranja ili 40 godina staža osiguranja, neovisno o godinama života – danom donošenja rješenja. Prema raspoloživim podacima utvrdili smo da je određen broj imenovanih osoba, i to ministar i tri veleposlanika, bili u radnom odnosu iako su stekli navedene uvjete za odlazak u mirovinu. Budući da veleposlanike imenuje Predsjedništvo BiH, a ministra Vijeće ministara BiH, ove institucije su u obvezi voditi računa o radnom stažu imenovanih osoba. Ovo pitanje je naročito bitno zbog isplate otpremnine za veleposlanike koji su stekli uvjete za umirovljenje. Imajući u vidu presudu Suda BiH kojom je utvrđeno da uposlenom u DKP mreži pripada otpremnina u visini stvarno isplaćenih šest plaća, otpremnine veleposlanika koji su stekli uvjete za mirovinu u DKP mogu biti višestruko veće u odnosu na planirane. Kad je riječ o uposlenicima i državnim

⁵¹ Odluka broj 09-02-2-36517/22 od 27.09.2022. godine

⁵² Odluka broj 09/1-22-02-3-366/18 od 05.01.2018. godine

službenicima, Ministarstvo za uposlene koji stječu pravo na mirovinu donosi rješenje o povratku u sjedište šest mjeseci prije stjecanja uvjeta za umirovljenje.

9.7. Ugovori o djelu

Ministarstvo je i u 2022. godini nastavilo dugogodišnju praksu angažiranja uposlenih u sjedištu putem ugovora o djelu za obavljanje redovitih poslova iz djelokruga Ministarstva. Iako u dostavljenom pregledu nije navedeno da se radi o sistematiziranim poslovima, uvidom u pojedinačne ugovore o djelu i izvješća o radu može se zaključiti da se radi o poslovima koji odgovaraju sistematiziranim radnim mjestima. Radi se između ostalog o poslovima praćenja,

Angažiranje osoba na temelju ugovora o djelu se vrši duže vremensko razdoblje za redovite i sistematizirane poslove.

izvješćivanja i sačinjavanje analiza i izvješća iz oblasti financija, praćenje prijema i obrada informacija kroz elektronički sustav za upravljanje dokumentima, skeniranje i unos pošte u OWIS sustav, elektroničko zavođenje pošte u djelovodnik, poslovi prikupljanja i

obrade podataka o broju, vrsti i načinu realizacije službenih putovanja u Ministarstvu, poslovi vozača ministra i slično. Od ukupno 22 osobe angažirane na ovaj način, devet osoba je angažirano cijelu godinu, dok su ostali po nekoliko mjeseci u kontinuitetu. Dvije osobe su pored ugovora o djelu u tijeku godine bile angažirane po osnovu ugovora o radu na određeno vrijeme. Uglavnom se radi o istim osobama koje su bile angažirane u Ministarstvu i prethodnih godina. Na kraju godine ukupan broj osoba angažiran po ovom osnovu u sjedištu Ministarstva bio je 14.

Posebno ističemo činjenicu da je tijekom cijele godine bila angažirana i jedna osoba koja je prethodnih godina umirovljena te nastavila rad u Ministarstvu na temelju ugovora o djelu za poslove izrade analiza i izvješća iz oblasti financija. Ista osoba nije nastavila rad u 2023. godini.

Za ove namjene je tijekom godine utrošeno ukupno 180.850 KM (neto iznos) što je za 58.521 KM manje u odnosu na prethodnu godinu. Iznos isplaćenih naknada kretao se u rasponu od 800 do 2.000 KM.

Prema Zakonu o obligacijskim odnosima⁵³ ugovor o djelu se potpisuje sa fizičkom osobom za konkretan posao koji predstavlja „zaokruženu“ cjelinu, te stoga predmet ugovora o djelu ne mogu biti poslovi koji se obavljaju u kontinuitetu niti poslovi sistematiziranih radnih mjesta.

I dalje smatramo da je praksa angažiranja osoba po osnovu ugovora o djelu za obavljanje redovitih poslova nezakonita i netransparentna i neprihvatljiva za javni sektor te da je ovakav angažman prihvatljiv u izuzetnim slučajevima i to za konkretne poslove koji se javljaju povremeno u skladu sa zakonskim propisima koji reguliraju oblast obligacijskih odnosa.

Četiri osobe koje su veći dio godine bile angažirane na ovakav način su uposlene putem javnog oglasa za prijem na neodređeno vrijeme. Procedure upošljavanja na sistematizirana radna mjesta bi se trebale provoditi kako je to propisano Zakonom o radu u institucijama BiH i Zakonom o državnoj službi i institucijama BiH.

⁵³ Ugovorom o djelu poslenik (poduzimač, izvođač radova) obvezuje se obaviti određeni posao, kao što je izrada ili popravak neke stvari ili izvršenje nekog fizičkog ili intelektualnog rada i sl., a naručilac se obvezuje da mu za to plati naknadu (članak 600.).

PREPORUKA 38

Preporučamo Ministarstvu da u skladu sa zakonskim propisima koji reguliraju područje obligacijskih odnosa ugovore o djelu zaključuje u iznimnim i opravdanim slučajevima, i to za konkretne poslove koji se javljaju povremeno.

Ukupno 73 osobe po osnovu ugovora o djelu su angažirane u DKP mreži za šta je utrošeno ukupno 1.746.272 KM. Pravilnikom o unutarnjem ustroju i sistematizaciji je definirano da DKP mogu, na radnim mjestima vozača, tehničkog tajnika i domara, angažirati lokalno osoblje odnosno državljane zemlje prijema putem ugovora o djelu nakon suglasnosti Ministarstva. Sistematizacijom je predviđeno 112 pozicija uposlenika ili lokalnog osoblja u ovisnosti o potrebama.

10. JAVNE NABAVE

Ministarstvo je u veljači 2022. godine donijelo plan nabava za 2022. godinu koji je tijekom godine pet puta mijenjan i dopunjavan zbog činjenice da je prvu polovinu godine bilo na snazi privremeno financiranje i da je Zakon o proračunu stupio na snagu tek 1. srpnja 2022. godine. Planom nabave su obuhvaćene i nabave za DKP u skladu s raspoloživim sredstvima.

Prema prezentiranim podacima⁵⁴ Ministarstvo (bez DKP) je u 2022. godini provelo 37 postupaka javnih nabava. Od navedenog broja Ministarstvo je provelo devet otvorenih postupaka u vrijednosti od 1.060.381 KM, šest konkurentskih postupaka u vrijednosti od 62.929 KM, tri pregovaračka postupka bez objave obavještenja u vrijednosti od 415.946 KM. Ministarstvo je putem izravnog sporazuma izvršilo 19 nabava u vrijednosti od 59.079 KM. Svi navedeni iznosi su bez PDV-a.

Od ukupno navedenog broja postupaka javnih nabava devet postupaka je započeto u 2021. godini, a okončani su u 2022. godini (tri otvorena postupka, jedan konkurentski postupak i pet izravnih sporazuma).

Nakon prethodno provedenih postupaka, ukupna vrijednost zaključenih ugovora (okvirnih sporazuma) iznosila je 1.598.334 KM (1.362.530 KM iz tekućih izdataka i 235.804 KM iz kapitalnih izdataka). Jedan postupak nije okončan u 2022. godini jer je izjavljena žalba (nabava zastava).

Prema izvješću sa portala javnih nabava, diplomatsko-konzularna predstavništva BiH su provela ukupno 37 nabava u vrijednosti od 2.416.542 KM bez PDV-a. Dodjela ugovora je objavljena na Portalu javnih nabava. Uvjeti i način dodjele ugovora za javne nabave roba, radova i usluga u DKP mreži definirani su Pravilnikom o ugovorima koji se dodjeljuju u diplomatsko-konzularnim predstavništvima i misijama BiH⁵⁵.

Iako Ministarstvo poduzima aktivnosti na unapređenju procesa javnih nabava ponovo smo uočili slabosti i nedostatke kod ovog procesa koji se odnose na:

- Određene nabave nisu pokrenute u planirano vrijeme jer organizacijske jedinice, koje su nositelji nabave, nisu na vrijeme podnijele zahtjeve za pokretanje postupka nabave u skladu sa planom. Iako se nije radilo o značajnim kašnjenjima ipak se na ovaj način

⁵⁴ Podaci iz tabličnih pregleda sačinjenih za potrebe revizije

⁵⁵ Službeni glasnik BiH, broj 84/15

- obesmišljava svrha plana nabava, a za posljedicu može imati i nepravodobno zaključivanje ugovora za neophodne nabave.
- Postupak nabave avionskih karata je trajao dugo bez opravdanih razloga za isto jer nije bilo žalbe ponuđača. Postupak je pokrenut pravodobno (18.04.2022. godine), ali je isti okončan tek potpisivanjem okvirnog sporazuma 13.12.2022. godine. Nakon provedene e-aukcije i prijedloga povjerenstva za javne nabave za izbor najpovoljnije ponude traženo je da se ispita i dostavi od ponuđača pojašnjenje o neprirodnoj niskoj cijeni ponude. Korespondencija sa ponuđačima koji su sudjelovali na e-aukciji je trajala u razdoblju kolovoz - listopad, te je Odluka o izboru najpovoljnije ponude donesena 19.10.2022. godine (izabran je dugi ponuđač u odnosu na prvobitni prijedlog). Okvirni sporazum je zaključen tek 13.12.2022. godine iako je Mišljenje Pravobraniteljstva BiH na nacrt ugovora od 15.11.2022. godine i nije bilo žalbi ponuđača. Prema obrazloženjima danim tijekom revizije čekalo se i na potpisivanje odluka i ugovora zbog odsutnosti ministra. U razdoblju od isteka ugovora iz prethodne godine (lipanj 2022. godine) do zaključenja novog ugovora nabave su vršene od više dobavljača prikupljanjem neformalnih ponuda.
 - Neadekvatno obavješćavanje ponuđača o izboru najpovoljnije ponude kod postupka nabave uredskog materijala kod kojeg je dobavljač obaviješten putem e-maila bez zahtijevanja potvrde o prijemu e-maila, što je za posljedicu imalo duže trajanje postupka zbog prigovora ponuđača da nije bio pravodobno i na adekvatan način obaviješten. Također, Ministarstvo nema dokaze da je objavilo Odluku o izboru najpovoljnijeg ponuđača na svojoj internetskoj stranici istovremeno sa njenim upućivanjem ponuđačima.
 - Pregledom dokumentacije koja se odnosi na procedure nabava u DKP mreži za zamjenu stolarije i termoizolacija krova u Oslu (vrijednost ugovora 300.635 KM) i rekonstrukciju zgrade koja je dana na korištenje Ministarstvu u Teheranu (vrijednost ugovora 347.626 KM) utvrđeno je da ponude koje su zaprimljene od dobavljača nisu prevedene na jedan od jezika koji je u zvaničnoj uporabi u Bosni i Hercegovini. Člankom 21. Pravilnika o ugovorima koji se dodjeljuju u DKP BiH je definirano da ukoliko je to potrebno svi dokumenti sastavljeni na stranom jeziku se moraju prevesti na jedan od jezika koji je u zvaničnoj uporabi u Bosni i Hercegovini, a dozvoljen je i nezvanični prijevod.

PREPORUKA 39

Ministarstvo je dužno postupke nabava pokretati i provoditi u skladu sa Planom nabava i utvrđenom dinamikom kako bi isti bili okončani prije isteka prethodnih ugovora.

PREPORUKA 40

Ministarstvo je dužno osigurati dokaze o objavama odluka o izboru najpovoljnijeg ponuđača na svojoj internetskoj stranici.

PREPORUKA 41

Smatramo da bi Ministarstvo trebalo osigurati prijevod ključnih dokumenata iz tenderske dokumentacije (dokumentacija iz ponude) kako zbog pravilne evaluacije ponuda tako i zbog naknadnih kontrola i praćenja realizacije ugovora, naročito za jezike koji nisu diplomatski.

U nastavku teksta navodimo nedostatke i nepravilnosti utvrđene kod pojedinačnih postupaka nabava.

10.1. Nabava stikera-naljepnica za vize

Nabava stikera-naljepnica za vize izvršena je putem pregovaračkog postupka bez objave obavještenja gdje je poziv dostavljen i pregovori vođeni samo s jednim ponuđačem koji je u prethodnom razdoblju vršio nabavu stikera za vize za potrebe Ministarstva. Ministarstvo se u Odluci o pokretanju postupka nabave pozvalo na članak 21.a) Zakona o javnim nabavama uz obrazloženje da je prethodno proveden ograničeni postupak javne nabave u kojem je u fazi pretkvalifikacije od tri ponuđača samo jedan ponuđač bio kvalificiran, ali u drugoj fazi ograničenog postupka taj ponuđač nije dostavio ponudu. Pregledom dokumentacije je konstatirano da je procijenjena vrijednost nabave u pregovaračkom postupku bez objave obavještenja 400.000 KM, a količina stikera viza je 80.000 komada, dok je u ograničenom postupku bila ista procijenjena vrijednost ali za 100.000 komada stikera. Također, u tenderskoj dokumentaciji je, u odnosu na prethodni postupak, izmijenjen dio koji se odnosi na tehničku i profesionalnu sposobnost, a odnosi se na posjedovanje važeće industrijske sigurnosne dozvole. U ograničenom postupku je zahtijevano da ponuđač kao dokaz treba dostaviti odgovarajuću i važeću industrijsku sigurnosnu dozvolu, dok je u pregovaračkom postupku zahtijevana izjava od strane ponuđača da posjeduje važeću industrijsku dozvolu i da uz izjavu može priložiti kopiju važeće industrijske dozvole.

Konstatirano je da je ponuđač tražio produženje roka za dostavljanje početne ponude⁵⁶, ali zbog hitnosti nabave i nepredviđenih tehničkih problema dostavljanja ponude od strane ponuđača, Ministarstvo je odlučilo da se postupak nabave nastavi tako što je obavijestilo usmenim putem ponuđača da početnu ponudu dostavi u Generalni konzulat BiH u Münchenu. U skladu s tim ponuđač nije dolazio u BiH već se, 07.07.2022. godine, po prijemu ponude i ocjene imenovanog povjerenstva za javne nabave da je ponuda validna i da ispunjava zahtjeve tenderske dokumentacije, pristupilo pregovorima sa ponuđačem u Generalnom konzulatu BiH u Münchenu gdje je bila prisutna većina članova povjerenstva, ali ne svi članovi. Pregovaranjem je definirano da isporuka stikera bude u Münchenu kako je i realizirano uz ugovoreno avansno plaćanje od 50 % vrijednosti ugovora. Budući da ponuđač nije dolazio u BiH na pregovaranje, a dogovoreno je da se isporuka izvrši u konzulatu u Münchenu pa samim tim ponuđač je imao manje troškove u ugovorenom poslu, a Ministarstvo je imalo neplanirane troškove službenog putovanja uposlenih koji su bili članovi povjerenstva.

Nacrt ugovora dostavljen je na mišljenje Pravobraniteljstvu 28.06.2022. godine, prije samog pregovaranja sa ponuđačem pa se Ugovor zaključen sa ponuđačem u određenim segmentima razlikuje od Nacrta ugovora. Ugovorena cijena je 391.166 KM bez PDV-a (2,50 eura po

⁵⁶ Traženo je da rok za dostavu ponude bude 11.07. umjesto 06.07.2022. godine.

komadu). Ministarstvo nije tražilo mišljenje Uprave za neizravno oporezivanje podliježe li nabava stikera oporezivanju PDV-om te nije ni platilo isti.

S obzirom na navedeno, smatramo kako nisu bili ispunjeni uvjeti iz članka 21. a) Zakona o javnim nabavama⁵⁷ jer su uvjeti za ugovor bitno promijenjeni u odnosu na uvjete iz prethodnog postupka kako u pogledu količine predmeta nabave, tako i u pogledu potrebnih dokaza za ocjenu tehničke i profesionalne sposobnosti (posjedovanje industrijske sigurnosne dozvole).

PREPORUKA 42

Uvažavajući specifičnost predmeta nabave, ipak smatramo kako je Ministarstvo obvezno dosljedno poštovati odredbe Zakona o javnim nabavama prilikom izbora postupka nabave u pogledu ispunjenosti uvjeta za isti.

10.2. Nabava tri vozila u sjedištu Ministarstva

Na temelju Odluke o pokretanju postupka od 09.11. 2022. godine pokrenut je otvoreni postupak procijenjene vrijednosti 116.000 KM bez PDV-a. Do definiranog roka za dostavljanje ponuda pristigla je jedna ponuda, dok je, prema izvješću o preuzimanju, 12 ponuđača preuzelo tendersku dokumentaciju. Povjerenstvo za javne nabave je ustanovilo da je ponuda prihvatljiva i da ispunjava uvjete tražene tenderskom dokumentacijom. Kriterij za ocjenu je bio najniža cijena, a e-aukcije nije održana jer je jedan ponuđač dostavio ponudu. Nakon osiguranja mišljenja Pravobraniteljstva BiH, ugovor je zaključen 29.12.2022. godine u vrijednosti od 115.385 KM bez PDV-a (odnosno 135.000 KM sa PDV-om).

Uvidom u tehničku specifikaciju vozila utvrdili smo navođenje tehničke specifikacije „servotronic upravljač“, bez opcije ekvivalenta, a što predstavlja interni naziv za sustav upravljača brenda Škoda. Nabavljena vozila su brenda Škoda. Ministarstvo nije dostavilo dokaz o istraživanju tržišta te informacije o modelima vozila drugih brendova koji ispunjavaju navedene karakteristike. Također, ni Zahtjev za nabavu ne sadrži podatak o potencijalnim ponuđačima. U skladu s navedenim, tehnička specifikacija vozila sačinjena na ovakav način može ukazivati na potencijalno preferiranje modela vozila i brenda Škoda, što dovodi u pitanje osiguranje općih načela članka 3. Zakona o javnim nabavama koja se odnose na ostvarenje aktivne i pravične konkurencije.

PREPORUKA 43

Ministarstvo je dužno tendersku dokumentaciju i tehničke specifikacije predmeta nabava kreirati na način koji će osigurati primjenu općih načela članka 3. Zakona o javnim nabavama koja se odnose na ostvarenje aktivne i pravične konkurencije.

⁵⁷ Službeni glasnik BiH, br. 39/14 i 59/22

10.3. Usluge interneta

Ministarstvo za potrebe sjedišta plaća mjesečni zakup rezervnog internet linka kapaciteta 30 Mbps u iznosu od 1.551 KM sa PDV-om. Usluge rezervnog internet linka se realiziraju na temelju ugovora zaključenog 2008. godine. Ugovoreni kapacitet od 4 Mbps nije mijenjan novim ugovorom niti aneksom ugovora, nego je ponuđač samostalno povećavao kapacitet predmetnog linka. Neprovedba procedure nabave internet usluga, gdje cijena usluge nije mijenjana 14 godina, može biti neekonomično. Ministarstvo je u međuvremenu ispitalo tržište u cilju nabave usluga rezervnog internet linka.

PREPORUKA 44

Ministarstvo treba provesti proceduru nabave usluga interneta i zanoviti stare ugovore.

11. OSTALO

11.1. IT revizija

Ministarstvo je donijelo Odluku o načinu funkcioniranja homepage Ministarstva, koja propisuje objavu podataka na istoj. Konzularne informacije se većim dijelom nalaze na internetskoj stranici sjedišta, a specifični obrasci se nalaze na internetskim stranicama veleposlanstava i konzulata. U procesu revizije je uočeno da se određeni sadržaji (nabave, informacije o osoblju u veleposlanstvima i konzulatima i sl.) ne objavljuju pravodobno. Pored toga, uočeno je kako neka predstavništva (npr. Pariz, Milan i sl.) nemaju svoje internetske stranice. Konstatirano je da nedostatak internetskih stranica generalnih konzulata ograničava mogući pristup informacijama koje su od interesa za korisnike usluga konzulata. Početkom 2020. godine pokrenute su aktivnosti na implementiranju nove internetske stranice sjedišta Ministarstva, sa namjerom da se uradi optimizacija i dopunjavanje sadržaja, a u perspektivi unificiraju internetske stranice DKP mreže. Kako je u međuvremenu u Odsjeku za komunikacije i informatiku došlo do odliva stručnih kadrova, ove aktivnosti su obustavljene.

United Nations Development Programme (UNDP) je kroz projekat digitalne transformacije javnog sektora u BiH raspoložan da surađuje sa Ministarstvom. U ostvarenoj komunikaciji Ministarstvo je izrazilo potrebu za implementiranjem nove internetske stranice za sjedište. Pored navedenog, istaknuta je potreba dizajniranja internetskih stranica za DKP mrežu radi bolje komunikacije sa građanima i javnošću. Postoji mogućnost da UNDP donira internetske stranice za sjedište i DKP mrežu. Prema planu javnih nabava predviđen je redizajn internetske stranice u 2022. godini, ali zbog započete suradnje sa UNDP nabava ove usluge nije provedena.

Na temelju dobivenih informacija iz Odsjeka za informiranje uočeno je da 27 DKP-ova nemaju internetsku stranicu.

PREPORUKA 45

Ministarstvo treba, posebno u uvjetima kada značajan broj DKP-ova BiH nema svoju internetsku stranicu, uspostaviti mehanizam za efikasno ažuriranje podataka i unapređenje sustava objave podataka na internetskoj stranici.

Usluge održavanja sustava za upravljanje dokumentima u Ministarstvu pruža firma koja je implementirala OWIS sustav i vlasnik je softverskog koda. Po preporukama revizije Ministarstvo je ugovorom koji je zaključen u 2022. godini definiralo određene zaštitne mjere u slučaju neizvršenja ili nepotpunog izvršenja ugovorenih obveza od strane izabranog dobavljača. I pored navedenog, smatramo kako bi Ministarstvo trebalo preispitati mehanizme koji bi, u slučaju da dobavljač iz bilo kog razloga ne bude želio ili mogao održavati sustav, omogućili preuzimanje softverskog koda radi osiguranja funkcionalnosti spomenutog sustava.

11.2. Sudbeni sporovi

Zaključno sa 31.12.2022. godine, Ministarstvo je evidentiralo 19 sudbenih sporova po različitim osnovama, ukupne vrijednosti 390.987 KM.

Radni sporovi u DKP mreži: Na temelju prezentirane evidencije konstatirali smo dva značajna spora po osnovu radnog odnosa i to jedne osobe protiv BiH, v. sp. 168.552 KM, pred sudom u Rimu, te spor osobe pred sudom u Madridu, v. sp. 46.939 KM. Oba spora su nastala radi potraživanja po osnovu radnog odnosa iako su osobe bile angažirane u diplomatsko-konzularnim predstavništvima BiH u Rimu, odnosno Madridu po osnovu ugovora o djelu. U svezi sa navedenim, konstatirali smo kako postoji razlika u propisima zemalja domaćina u odnosu na zakonodavstvo Bosne i Hercegovine u svezi sa radnim odnosima, te zaštitom prava svojih državljana angažiranim u stranim misijama. Imajući u vidu navedeno, angažman stranih državljana u diplomatskim misijama BiH, po osnovu ugovora o djelu koji je obligacijsko-pravni odnos, može imati za posljedicu radni spor. U prilog navedenim tvrdnjama ide i prijedlog rimskog suda za nagodbu, koji je upućen na mišljenje Pravobraniteljstvu BiH, te odluka drugostupanjskog suda u Madridu kojom je usvojena žalba tužitelja, te postupak vraćen prvostupanjskom sudu.

PREPORUKA 46

Preporučamo Ministarstvu da, kod angažmana stranih državljana u diplomatskim misijama, ima u vidu i zakonske odredbe, iz oblasti radnog prava, zemlje domaćina te izbjegne moguće sudbene sporove pred stranim sudovima.

Spor u svezi s vlasništvom nad zgradom Ministarstva: Ministarstvo je 01.12.2021. godine zaprimilo obavijest o upisu JP Željeznice Federacije Bosne i Hercegovine kao vlasnika objekta i zemljišta ispod objekta u kojem je smješteno Ministarstvo, a zatim i zahtjev za zaključenje ugovora o zakupu dijela predmetnog objekta koji koristi Ministarstvo. Rješenjem Zemljišno-knjižnog ureda Općinskog suda u Sarajevu, broj 065 O DN-16-028 204 od 15.10.2021., uspostavljen je novi ZK uložak broja 513 KO Sarajevo IV., a koji odgovara prethodnom uložku broja ZK 136 SP Sarajevo mahala L, te u istome pravo vlasništva u B listu u korist JP Željeznica Federacije Bosne i Hercegovine d.o.o. sa dijelom 1/1.

Pravobraniteljstvo BiH je, po obraćanju Ministarstva, aktom broj OI-10-4-U-38121 od 07.03.2022. godine, obavijestilo instituciju da je postupak po žalbi na rješenje Zemljišno-knjižnog ureda Općinskog suda u Sarajevu (broj 065 O DN-16-028 204) od 15.10.2021. godine u tijeku i do travnja 2023. godine nije bilo promjena. JP Željeznice Federacije Bosne i Hercegovine je 14.02.2023. godine pokrenulo parnični spor radi naknade štete na ime zakupnine poslovne zgrade.

U svezi sa opisanom situacijom, Ured za reviziju se suzdržava od prejudiciranja ishoda postupka, ali skreće pozornost na potencijalni materijalni rizik koji postupak sa sobom nosi. Napominjemo kako je sjedište Ministarstva na navedenoj adresi (Sarajevo - Musala 2) od njegovog osnivanja te da Ministarstvo uredno izmiruje sve komunalne i ostale troškove po pitanju održavanja objekta.

Po pitanju preporuke da Ministarstvo u suradnji sa svojim zakonskim zastupnikom, poduzme sve potrebne pravne radnje i lijekove u cilju zaštite imovinsko-pravnih interesa Bosne i Hercegovine (preporuka br. 29/2020 u Tablici 1.), cijenimo da je Ministarstvo poduzelo određene aktivnosti, te s obzirom na to da je sudbeni postupak u tijeku, isti će biti predmet daljnjeg praćenja do konačne realizacije.

11.3. Revizije DKP-ova

Procesom revizije obuhvatili smo poslovanje veleposlanstava u Pragu, Oslu, Varšavi, Generalnom konzulatu u Münchenu, Stalne misije Bosne i Hercegovine pri Vijeću Europe u Strasbourgu te Misije Bosne i Hercegovine pri UN-u u Ženevi. Ured za reviziju je nakon obavljenih revizija u navedenim DKP-ovima dostavio Ministarstvu pisma o nalazima i preporukama revizije s napomenom da se ista dostave i navedenim predstavništvima.

Zapažanja prilikom obavljanja revizije odnose se na sljedeće:

Financijsko poslovanje i izvršenje proračuna: U pojedinim slučajevima su određene osobe obavljale financijsko-računovodstvene poslove bez pisanih ovlaštenja te su konstatirane neadekvatne procedure primopredaje kod blagajničkog poslovanja i neadekvatne blagajničke evidencije. Česti su slučajevi prekoračenja pojedinih proračunskih pozicija i pogrešnih knjiženja određenih izdataka te neadekvatnih evidencija o korištenju službenih vozila. U pojedinim slučajevima konstatirana je nedostatna dokumentiranost određenih izdataka (npr. promjena cijene zakupa rezidencije, obrazloženja o povodu troškova reprezentacije) te slabosti kod reguliranja pitanja povrata depozita te realizacija određenih troškova bez pismene suglasnosti sjedišta.

Stalna sredstva, obveze i potraživanja: I dalje su uočeni problemi vezani za određena salda na kontima potraživanja i obveza DKP-a koji datiraju iz ranijeg razdoblja, neadekvatno knjigovodstveno evidentiranje potraživanja, razgraničenja obveza, nepravilnosti kod provedbe popisa stalnih sredstava, novčanih sredstva potraživanja i obveza, nepokretanje procedura utvrđivanja manjka stalnih sredstava, nepopisivanje tuđih sredstava koja se koriste u DKP-u, nedostatak inventurnih brojeva na stalnim sredstvima i dr.

Programiranje i izvješćivanje o radu i aktivnostima DKP: Nisu uočeni značajniji pomaci na sustavnom uređivanju ovog područja u odnosu na prethodne godine. Iako postoje okviri vanjske politike definirani u Strategiji vanjske politike BiH, nedostaju konkretne smjernice, prioriteti, ciljevi, platforme iz sjedišta Ministarstva kao temelj za djelovanje po pitanju ekonomske diplomacije, kao i smjernice za izradu planova i izvješća o radu DKP-ova. Ekonomska diplomacija uglavnom je prepuštena DKP-ovima. Pored toga, postoji i nedostatak nedostadne informiranosti ulagača u formi materijala koji bi sadržavao temeljne podatke o poslovnom okruženju, kao i snabdjevenost reklamnim i promidžbenim materijalom o potencijalima naše zemlje.

Ostala zapažanja: U pojedinim DKP-ovima nisu osigurani minimalni sigurnosni uvjeti za rad (München) kao i videonadzor nad konzularnim aktivnostima, a konstatirane su i slabosti kod uredskog i arhivskog poslovanja te nedostatak internetske stranice (Varšava).

12. KOMENTARI NA NACRT IZVJEŠĆA

Ministarstvo je u ostavljenom roku dostavilo komentare na Nacrt izvješća o reviziji za 2022. godinu u kojima je navelo da nema primjedbi na dane preporuke. U komentarima je Ministarstvo navelo da aktivno radi na realizaciji danih preporuka revizije te prezentiralo aktivnosti koje je već poduzelo u tijeku 2023. godine u cilju unapređenja poslovanja. Budući da je Ministarstvo prezentirane nalaze i preporuke prihvatilo u cijelosti ovo Izvješće predstavlja konačno izvješće bez korekcija u odnosu na Nacrt izvješća o reviziji za 2022. godinu.

Reviziju u Ministarstvu za 2022. godinu obavili su: Nataša Avdalović - viši revizor za financijsku reviziju (voditelj tima), Anisa Jusić - samostalni revizor za financijsku reviziju (član tima), Aida Selimović - samostalni revizor za financijsku reviziju, Helena Grbavac – mlađi revizor za financijsku reviziju, Ana Rajić - pomoćni revizor za financijsku reviziju (član tima), Sadmira Teskeredžić – revizor za pravnu potporu u reviziji (član tima) i Slaviša Vuković - viši revizor za IT (član tima).

Kontrolu kvalitete Nacrta izvješća proveo je Odjel za razvoj, metodologiju i kontrolu kvalitete financijske revizije. Odjelom je rukovodio Nedžad Hajtić, koji je u međuvremenu preuzeo dužnost zamjenika glavnog revizora Ureda za reviziju institucija BiH.

**Voditelj tima za
financijsku reviziju**

Nataša Avdalović, v.r.

**Rukovoditelj Odjela za
financijsku reviziju**

Miro Galić, v.r.

Broj: 02-16-1-934/23

Privici

Tablica I. - Pregled rashoda proračuna za 2022. godinu

Tablica II. - Bilanca stanja na 31.12.2022. godine

Tablica III.- Pregled prihoda i primitaka za 2022. godinu

Izjava o odgovornostima rukovodstva

Pregled rashoda proračuna za 2022. godinu

MINISTARSTVO VANJSKIH POSLOVA BOSNE I HERCEGOVINE

Tablica I.

Opis	Odobreni proračun	Usklađivanja proračuna	Ukupni proračun	Izvršenje proračuna	Postotak (5/4*100)
1	2	3	4 (2+3)	5	6
1. Tekući izdaci	56.248.000	228.500	56.476.500	52.466.111	93
Bruto plaće i naknade	27.735.000	-700.000	27.035.000	24.748.643	92
Naknade troškova uposlenih	12.200.000	158.500	12.358.500	11.251.744	91
Putni troškovi	1.319.000	150.000	1.469.000	1.468.910	100
Izdaci telefonskih i poštanskih usluga	1.219.000	0	1.219.000	904.377	74
Izdaci za energiju i komunalne usluge	1.805.000	0	1.805.000	1.662.330	92
Nabava materijala	738.000	0	738.000	717.291	97
Izdaci za usluge prijevoza i goriva	742.000	50.000	792.000	737.178	93
Unajmljivanje imovine i opreme	5.189.000	350.000	5.539.000	5.538.570	100
Izdaci za tekuće održavanje	715.000	0	715.000	693.591	97
Izdaci za osiguranje	547.000	-30.000	517.000	455.264	88
Ugovorene i druge posebne usluge	4.039.000	250.000	4.289.000	4.288.215	100
2. Kapitalni izdaci	1.850.000	0	1.850.000	1.685.001	91
Nabava zemljišta	0	0	0	0	
Nabava građevina	0	0	0	0	
Nabava opreme	564.000	300.000	864.000	797.939	92
Nabava ostalih stalnih sredstava	0	504.000	504.000	504.000	100
Rekonstrukcija i investicijsko održavanje	1.286.000	-804.000	482.000	383.063	79
3. Tekući grantovi	0	0	0	0	
4. Proračun-neposredna potrošnja (1+2+3)	58.098.000	228.500	58.326.500	54.151.113	93
5. Višegodišnja kapitalna ulaganja	0	4.718.810	4.718.810	187.919	4
Izgradnja multifunkcionalnog atrija	0	55.415	55.415	55.415	100
Adaptacija objekta u Londonu	0	18.695	18.695	0	0
Sanacija grijanja u Bruxellesu	0	678	678	0	0
Adaptacija objekta u Madridu	0	148.044	148.044	0	0
Opremanje objekata u Zagrebu, Londonu, Oslu, Madridu i Budimpešti	0	95.979	95.979	0	0
Adaptacija objekta u Budimpešti	0	800.000	800.000	53.268	7
Kupovina, adaptacija i opremanje objekta za smještaj DKPBIH u Crnoj Gori - Podgorica	0	1.500.000	1.500.000	0	0
Rekonstrukcija i opremanje objekta za potrebe DKPBIH u Beču	0	2.100.000	2.100.000	79.236	4
6. Novčane donacije	0	12.501	12.501	0	0
Donacija za financiranje redovitog rada Veleposlanstva BiH u Ankari	0	12.501	12.501	0	0
7. Programi posebne namjene	0	6.098.403	6.098.403	0	0
Kupovina objekata za potrebe DKP BiH	0	6.098.403	6.098.403	0	0
8. Ukupno (4+5+6+7)	58.098.000	11.058.214	69.156.214	54.339.031	79

Rukovodstvo je Pregled rashoda proračuna po ekonomskim kategorijama odobrilo 02.03.2023. godine.

Ministar:
Elmedin Konaković

Bilanca stanja na 31.12.2022. godine

MINISTARSTVO VANJSKIH POSLOVA BOSNE I HERCEGOVINE

Tablica II.

Opis	31.12.2022.	31.12.2021.	Postotak (2/3*100)
1	2	3	4
1. Gotovina, krat. potraživanja, razgraničenja i zalihe	13.685.560	15.973.406	86
Novčana sredstva	10.236.870	12.620.343	81
Kratkoročna potraživanja	435.494	408.753	107
Kratkoročni plasmani	1.489.611	1.525.225	98
Interni finansijski odnosi	175.492	184.740	95
Zalihe	0	0	
Kratkoročna razgraničenja	1.348.094	1.234.345	109
2. Stalna sredstva	56.041.920	57.208.984	98
Stalna sredstva	80.888.238	80.878.976	100
Ispravka vrijednosti	24.846.319	23.669.993	105
Neotpisana vrijednost stalnih sredstava	56.041.920	57.208.984	98
Dugoročni plasmani	0	0	
Dugoročna razgraničenja	0	0	
UKUPNO AKTIVA (1+2)	69.727.480	73.182.390	95

3. Kratkoročne obveze i razgraničenja	4.132.770	1.949.661	212
Kratkoročne tekuće obveze	1.376.530	981.962	140
Kratkoročni krediti i zajmovi	0	0	
Obveze prema uposlenima	1.416.075	914.970	155
Interni finansijski odnosi	18.800	18.800	100
Kratkoročna razgraničenja	1.321.366	33.929	3.895
4. Dugoročne obveze i razgraničenja	0	0	
Dugoročni krediti i zajmovi	0	0	
Ostale dugoročne obveze	0	0	
Dugoročna razgraničenja	0	0	
5. Izvori sredstava	56.068.970	57.209.498	98
Izvori sredstava	56.068.970	57.209.498	98
Ostali izvori sredstava	0	0	
Neraspoređeni višak prihoda/rashoda	0	0	

UKUPNO PASIVA (3+4+5)	60.201.741	59.159.159	102
------------------------------	-------------------	-------------------	------------

Napomena: Pravilnikom o finansijskom izvješćivanju institucija Bosne i Hercegovine, čl.10. stavak 4., napomenuto je da bilanca stanja proračunskih korisnika **neće biti uravnotežena** (aktiva jednaka pasivi) zbog programski uspostavljenog sustava Glavne knjige, dok će bilanca stanja koju radi Ministarstvo financija i trezora na razini Proračuna institucija Bosne i Hercegovine za tekuću godinu biti uravnotežena

Rukovodstvo je Bilancu stanja odobrilo 02.03.2023. godine

Ministar:
Elmedin Konaković

Pregled prihoda i primitaka u 2022. godini

MINISTARSTVO VANJSKIH POSLOVA BOSNE I HERCEGOVINE

Tablica III.

Opis	Planirani iznos	Izmjene i dopune	Ukupno planirani iznos	Ostvareni iznos	Postotak (5/4*100)
1	2	3	4 (2+3)	5	6
1. Neporezni prihodi	10.457.000	0	10.457.000	6.700.355	64
Prihodi od poduzetničkih aktivnosti i imovine i prihodi od pozitivnih tečajnih razlika	0	0	0	252	
Naknade i pristojbe i prihodi od pružanja javnih usluga	10.457.000	0	10.457.000	6.700.104	64
Novčane kazne (neporezne prirode)	0	0	0	0	
2. Tekući transferi i donacije	0	0	0	0	
Primljeni tekući transferi od inozemnih vlada i međunarodnih organizacija - donacije iz inozemstva	0	0	0	0	
Primljeni tekući transferi od ostalih razina vlasti	0	0	0	0	
Domaće donacije	0	0	0	0	
3. Kapitalni primici	30.000	0	30.000	2.836.002	
Kapitalni primici od prodaje stalnih sredstava	30.000	0	30.000	2.836.002	
Primici od financijske imovine	0	0	0	0	
Primici od dugoročnog zaduživanja	0	0	0	0	
Primici od kratkoročnog zaduživanja	0	0	0	0	
4. Ukupni prihodi i primici (1+2+3)	10.487.000	0	10.487.000	9.536.357	91

Rukovodstvo je Pregled prihoda i primitaka po ekonomskim kategorijama odobrilo 02.03.2023. godine

Ministar:
Elmedin Konaković

Izjava o odgovornostima rukovodstva

Međunarodni standard vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI 2580) predviđa da revizor treba da dobije odgovarajuću izjavu od rukovodstva institucije kao dokaz da rukovodstvo priznaje svoju odgovornost za objektivno prikazivanje finansijskih izvješća suglasno mjerodavnom okviru finansijskog izvješćivanja, te da je odobrilo finansijska izvješća.

Rukovodstvo **Ministarstva vanjskih poslova Bosne i Hercegovine** (u daljnjem tekstu: Ministarstvo) dužno je osigurati da finansijska izvješća za 2022. godinu budu izrađena u skladu sa Zakonom o financiranju institucija Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj 61/04, 49/09, 42/12, 87/12, 32/13 i 38/22), Pravilnikom o finansijskom izvješćivanju institucija Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj 25/15 i 91/17) i Pravilnikom o računovodstvu sa računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija Bosne i Hercegovine (protokol Ministarstva financija i trezora BiH, broj 01-08-02-1-1515-1/15, od 4.2.2015. godine). Rukovodstvo je također obvezno postupati u skladu sa Zakonom o proračunu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2022. godinu (Službeni glasnik BiH, broj 42/22) i pratećim naputcima, objašnjenjima i smjernicama koje donosi Ministarstvo financija i trezora Bosne i Hercegovine, kao i ostalim zakonima u Bosni i Hercegovini, tako da finansijska izvješća daju fer i istinit prikaz finansijskog stanja Ministarstva.

Pri sastavljanju takvih finansijskih izvješća odgovornosti rukovodstva obuhvaćaju garancije:

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

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

Datum, 02.03.2023.

Ministar

Elmedin Konaković