



IZVJEŠTAJ O REVIZIJI

MINISTARSTVA VANJSKIH POSLOVA BIH ZA 2008. GODINU

Broj: 01/03-06-16-1-547/09

Sarajevo, april 2009. godine



SADRŽAJ

| | | |
|---|-----------------------------------|----|
| I | MIŠLJENJE REVIZORA | 3 |
| II | NALAZI I PREPORUKE | 5 |
| 1. | Uvod | 5 |
| 2. | Postupanje po ranijim preporukama | 5 |
| 3. | Sistem internih kontrola | 7 |
| 4. | Planiranje i izvršenje budžeta | 8 |
| 5. | Rashodi | 10 |
| 6. | Javne nabavke | 12 |
| 7. | Korespondencija sa klijentom | 16 |
| Prilozi: | | |
| – Tabela 1. Odobreni i izvršeni budžet za 2008. godinu | | |
| – Komentari klijenta na Nacrt izvještaja o reviziji za 2008. godinu | | |
| – Odgovor Ureda za reviziju na komentare klijenta | | |

I MIŠLJENJE REVIZORA

Osnova za reviziju

Izvršili smo reviziju finansijskih izvještaja **Ministarstva spoljnih poslova Bosne i Hercegovine** (u daljem tekstu: Ministarstvo) i usklađenost poslovanja sa zakonima i propisima za godinu koja se završava na dan 31. decembra 2008. godine.

Odgovornost rukovodstva

Rukovodstvo Ministarstva je odgovorno za pripremu i fer prezentaciju ovih finansijskih izvještaja u skladu sa prihvaćenim okvirom finansijskog izvještavanja tj. Pravilnikom o finansijskom izvještavanju institucija BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 33/07) i Pravilnikom o računovodstvu budžeta institucija BiH. Ova odgovornost obuhvata: osmišljavanje, primjenu i održavanje internih kontrola koje su relevantne za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvještaja koji ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze, odabir i primjenu odgovarajućih računovodstvenih politika i računovodstvene procjene koje su razumne u datim okolnostima. Rukovodstvo je također odgovorno za usklađenost poslovanja Ministarstva sa važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima.

Odgovornost revizora

Naša je odgovornost da izrazimo mišljenje o finansijskim izvještajima na osnovu revizije. Reviziju smo izvršili u skladu sa Zakonom o reviziji institucija Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 12/06), INTOSAI revizijskim standardima („Službeni glasnik BiH“, broj 5/01) i Međunarodnim standardima revizije (ISA). Ovi standardi nalažu da radimo u skladu sa etičkim zahtjevima i da reviziju planiramo i izvršimo na način koji omogućava da se, u razumnoj mjeri, uvjerimo da finansijski izvještaji ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze, te da je poslovanje usklađeno sa važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima.

Revizija uključuje sprovođenje postupaka u cilju pribavljanja revizionih dokaza o usklađenosti poslovanja i o iznosima i objelodanjivanjima datim u finansijskim izvještajima. Izbor postupka je zasnovan na revizorskom prosuđivanju, uključujući procjenu rizika materijalno značajnih pogrešnih iskaza u finansijskim izvještajima. Prilikom procjene rizika, revizor razmatra interne kontrole koje su relevantne za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvještaja, u cilju osmišljavanja revizionih postupaka koji su odgovarajući u datim okolnostima, ali ne u cilju izražavanja odvojenog mišljenja o efektivnosti internih kontrola. Revizija također uključuje ocjenu primijenjenih računovodstvenih politika i značajnih procjena izvršenih od strane rukovodstva, kao i ocjenu opće prezentacije finansijskih izvještaja.

Smatramo da su pribavljeni revizionih dokazi dovoljni i odgovarajući i da osiguravaju osnovu za mišljenje revizora.



Kvalifikacija

Kao što je navedeno pod tačkama 5. i 6. izvještaja:

1. Rashodi po osnovu putnih troškova, ugovora o djelu i reprezentacije nisu bili izvršeni u skladu sa relevantnim propisima.
2. U dijelu tekućih izdataka za koje su realizovani troškovi na godišnjem nivou u ukupnom iznosu od 836.061 KM nisu bile provedene procedure izbora najpovoljnijih ponuđača. Također, javne nabavke kod kojih su bile primijenjene procedure izbora najpovoljnijih ponuđača nisu bile u potpunosti izvršene u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama.

Mišljenje

Prema našem mišljenju, osim za efekte koje na finansijske izvještaje mogu imati stavke navedene u prethodnom pasusu, finansijski izvještaji Ministarstva prikazuju istinito i objektivno, po svim bitnim pitanjima, stanje imovine i obaveza na dan 31. decembra 2008. godine, rezultate poslovanja i izvršenje budžeta za godinu koja se završava na taj dan i u skladu su sa prihvaćenim okvirom finansijskog izvještavanja.

Finansijsko poslovanje Ministarstva u toku 2008. godine bilo je u svim materijalno značajnim aspektima usklađeno sa važećom zakonskom regulativom, osim za napomene navedene pod tačkama 1. i 2.

Bez daljeg kvalifikovanja našeg mišljenja, skrećemo pažnju Ministarstvu na potencijalne obaveze koje mogu biti izvršene na teret budžeta Bosne i Hercegovine kao posljedica sudskih sporova iz radno-pravnog statusa i neplaćenih obaveza prema dobavljačima iz ranijih godina.

Sarajevo, 27.04.2009. godine

Zamjenik generalnog revizora

Dževad Nekić

Generalni revizor

Milenko Šego

II NALAZI I PREPORUKE

1. Uvod

Zakonom o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 05/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06 i 88/07) članom 8. određene su nadležnosti Ministarstva, i to:

- provođenje utvrđene politike BiH i razvoj međunarodnih odnosa u skladu sa stavovima i smjericama Predsjedništva BiH;
- predlaganje stavova o pitanjima od interesa za vanjskopolitičke aktivnosti i međunarodni položaj BiH;
- zastupanje BiH u diplomatskim odnosima prema drugim državama, međunarodnim organizacijama i na međunarodnim konferencijama;
- praćenje stanja i razvoj međunarodnih odnosa BiH sa drugim državama, međunarodnim organizacijama i drugim subjektima međunarodnog prava i međunarodnih odnosa;
- predlaganje Predsjedništvu BiH uspostavljanje ili prekid diplomatskih ili konzularnih odnosa sa drugim državama;
- saradnja s međunarodnim organizacijama, predlaganje Predsjedništvu BiH učlanjenje odnosno učešće BiH u radu međunarodnih organizacija;
- organizovanje, usmjeravanje i koordinacija rada diplomatsko-konzularnih predstavništava BiH u inostranstvu;
- pripremanje i organiziranje međunarodnih posjeta i susreta;
- pripremanje bilateralnih i multilateralnih sporazuma;
- vršenje poslova u vezi sa boravkom i zaštitom prava i interesa državljana BiH sa stalnim i povremenim boravkom u inostranstvu i domaćih pravnih lica u inostranstvu;
- praćenje međunarodnih ekonomskih kretanja i odnosa i obavještanje nadležnih organa o tome, kao i praćenje ekonomskih odnosa BiH sa pojedinim zemljama i regionima;
- podsticanje, razvijanje i koordinacija saradnje sa iseljeništvom iz BiH;
- pripremanje dokumentacije, analiza, informacija i drugih materijala za potrebe Predsjedništva BiH, Vijeća ministara i drugih organa nadležnih za provođenje vanjske politike.

2. Postupanje po ranijim preporukama

Ured za reviziju institucija BiH (u daljem tekstu: Ured) izvršio je reviziju poslovanja Ministarstva za 2007. godinu o čemu je sastavljen Izvještaj o reviziji za 2007. godinu. Revizijom su utvrđene određene slabosti i nepravilnosti opisane u izvještaju i Ministarstvu je sugerisano da ih razmotri, te da preduzme određene aktivnosti kako se utvrđene nepravilnosti i propusti ne bi ponavljali u daljem poslovanju.

Ministarstvo je dostavilo odgovor Uredu saglasno članu 16. stav 3. Zakona o reviziji o preduzetim aktivnostima radi prevazilaženja slabosti i nedostataka koji su identifikovani u Izvještaju o reviziji za 2007. godinu.

Osvrtom na preporuke revizije date u Izvještaju o reviziji za 2007. godinu i preporuke date u pismu rukovodstvu za 2008. godinu, te uvidom u preduzete aktivnosti, utvrdili smo sljedeće:

Realizovane preporuke:

- Dovršene su aktivnosti u vezi identifikovanja potraživanja i obaveza iz ranijih godina koja su zatvorena odlukama po popisu za 2008. godinu;
- Interne finansijske obaveze između DKP-a i Sjedišta Ministarstva zatvorene su odlukama po popisu za 2008. godinu;
- Izvršeno je usklađivanje stanja na računima depozita koja se odnose na zakupe rezidencija ambasadora i stanova zaposlenih u DKP mreži sa knjigovodstvenim stanjem;
- Sumnjiva i sporna potraživanja su većim dijelom riješena. Preostali saldo odnosi se na sudske sporove koji su u toku;
- Novčana neslaganja konstatovana kod DKP Njujork, Pariz i Tokio ispravljena su i provedena su odgovarajuća knjiženja;
- Ministarstvo je donijelo nove odluke/pravila o troškovima mobilnih telefona i reprezentacije, a pravilnik o korištenju službenih vozila je izmijenjen u cilju efikasnijeg praćenja troškova;
- U prilogima računa «Bio Tours» Sarajevo odložene su avio karte, čime je osigurana kontrola troškova prevoza u inostranstvo;
- Izrada softvera za osnovna sredstva završena je u 2009. godini tako da je osiguran unos podataka u sistem;
- Donesene su nove odluke o naknadama za smještaj i odvojeni život i ažurirane su prijave prebivališta za zaposlene koji koriste ove naknade;
- Uspostavljen je sistem evidentiranja i praćenja potrošnje goriva službenih vozila i praćenja i kontrole redovnih i vanrednih servisiranja službenih vozila radi procjene opravdanosti opravki i održavanja vozila;
- Uspostavljena je evidencija o postupcima javnih nabavki i zaključenim ugovorima;

Preporuke koje su u toku:

- Zakon o vanjskim poslovima nije još uvijek usvojen. Prijedlog Nacrta zakona o obavljanju vanjskih poslova BiH utvrđen je na Vijeću ministara s tim da se tekst prijedloga zakona usaglasi sa sugestijama predsjedavajućeg Vijeća ministara i da se izvrši pravno tehnička dorada zakona, te da se nakon pribavljenog pozitivnog mišljenja Predsjedništva BiH uputi Parlamentarnoj skupštini BiH;

Nerealizovane preporuke:

- U cilju jačanja sistema internih kontrola donesene su nove odluke o procedurama stvaranja obaveza i ovjeri pojedinih dokumenata i prenosu ovlaštenja kojima je ministar izvršio dodatni prenos ovlaštenja na sekretara ministarstva, pomoćnika ministra za opće poslove i šefa odsjeka za finansije u dijelu nadzora i ovjeravanja finansijske dokumentacije. Međutim, u praksi je i dalje prisutno zaobilaženje funkcije sekretara Ministarstva u dijelu realizacije odobrenih obaveza, procedura javnih nabavki, izvršenja budžeta i kadrovske problematike;
- Pokrenut je postupak objavljivanja konkursa za prijem pomoćnika ministra za opće poslove i šefa odsjeka za finansije. Međutim, izbor i prijem navedenih rukovodnih radnih mjesta nije bio izvršen do kraja 2008. godine, tako da su i tokom 2008. godine ove poslove po ovlaštenju ministra privremeno obavljale osobe koje obavljaju svoje stalne poslove drugog radnog mjesta. Izbor pomoćnika ministra za opće poslove izvršen je tek u aprilu 2009. godine, a izbor šefa odsjeka za finansije ponovo je poništen jer nijedan kandidat nije prošao konkursnu proceduru;
- Nisu preduzete efikasne mjere u cilju poštivanja Zakona o javnim nabavkama i potpunog provođenja svih procedura nabavki roba i usluga. Ministarstvo i tokom 2008. godine nije imalo službu koja bi isključivo bila odgovorna za nabavke i provođenje procedura nabavki. Jedina promjena u ovom dijelu odnosila se na izmjenu sastava komisije za javne nabavke.

3. Sistem internih kontrola ¹

Osnov cjelokupnog sistema internih kontrola predstavlja kontrolno okruženje koje podrazumijeva rukovođenje, organizaciju i raspodjelu odgovornosti i ovlaštenja kod upravljanja budžetom. Uočili smo i tokom ove godine da funkcija sekretara koji je prema Zakonu o državnoj službi u institucijama BiH odgovoran za korištenje finansijskih, materijalnih i ljudskih potencijala u Ministarstvu nije bila u potpunosti zastupljena. Također, konstatovali smo da se naknadne izmjene internih procedura stvaranja obaveza i donošenje novih odluka od strane ministra kojima se prenose ovlaštenja za ovjeravanje dokumentacije na sekretara u praksi ne primjenjuje.

Potpuni nadzor nad finansijskim poslovanjem u Ministarstvu nije osiguran. Ovo se prvenstveno odnosi na suštinsku kontrolu dokumentacije na osnovu koje se vrši plaćanje i kontrolu procesa nabavki. Naime, obavljanje poslova pomoćnika ministra u Sektoru za opće poslove vrši osoba koja je privremeno raspoređena na ovo radno mjesto i koja obavlja i druge poslove.

Također, problem nepopunjenosti ključnih radnih mjesta u Odsjeku za finansije prisutan je već duži period. Tako, nedostatak šefa odsjeka, savjetnika i referenta za finansijsko knjigovodstvo može predstavljati rizik u finansijskom dijelu poslovanja Ministarstva gdje nije osiguran odgovarajući nadzor, raspodjela odgovornosti i kontrola finansijske dokumentacije.

¹ Interna kontrola je skup postupaka koje oblikuje uprava, rukovodioci i ostali zaposleni sa svrhom sticanja razumnog uvjerenja u pogledu postizanja ciljeva na području sljedećih kategorija: 1) uspješnost poslovanja, 2) pouzdanost finansijskih izvještaja i 3) usklađenost sa primjenljivim zakonima i propisima.

I ovdje je na radno mjesto šefa Odsjeka za finansije postavljena osoba koja privremeno obavlja ovu dužnost pored svog redovnog posla. Kao glavni uzrok ovakvog načina rukovođenja konstatovali smo sporost u procedurama konkursa koji je ponovljen za radno mjesto pomoćnika ministra u Sektoru za opće poslove i šefa Odsjeka za finansije (u postupku revizije izvršeno je popunjavanje radnog mjesta na poziciji pomoćnik ministra za opće poslove).

Jedan od elemenata kontrolnog okruženja je i zakonski osnov funkcionisanja. Ministarstvo već duži niz godina posluje bez osnovnog Zakona o obavljanju vanjskih poslova (poslovanje se obavlja na osnovu preuzetog zakona iz 1992 godine). Ministarstvo radi na usaglašavanju teksta zakona na osnovu primjedbi koje su dale nadležne institucije.

Efikan sistem javnih nabavki u Ministarstvu također nije bio osiguran. Ministarstvo nije donijelo detaljan plan nabavki roba i usluga sa utvrđenim prioritetima i terminima u odnosu na potrebna ulaganja. Obaveze i odgovornosti kod izvršenja javnih nabavki nisu definisane s obzirom da Ministarstvo nema osobu ili odjel zadužen za procedure javnih nabavki. Također, proces nabavki nije bio sveobuhvatan jer su nabavke vršene tokom cijele godine na osnovu pojedinačnih zahtjeva organizacionih jedinica tako da nije postojalo objedinjenje potreba na nivou Ministarstva. Zbog toga smo i konstatovali mnoge nepravilnosti u procedurama javnih nabavki koje su navedene u narednim poglavljima našeg izvještaja. Ministarstvo je vršilo i česte promjene sastava komisije što može predstavljati dodatni rizik u obavljanju poslova nabavki.

Preporuka: Preporučujemo da Ministarstvo konačno izvrši popunjavanje ključnih radnih mjesta u dijelu finansijskog poslovanja i da formira odjel ili postavi zaposlenike koji će biti odgovorni za postupke javnih nabavki. Time će se povećati efikasnost upravljanja finansijskog poslovanja u odnosu na hijerarhijsku liniju rukovođenja i efikasnost sistema nabavki. Također, potrebno je definisati odgovornosti i ovlaštenja u dijelu finansijskog poslovanja koja se tiču stvaranja obaveza, evidentiranja i plaćanja obaveza i kontrole procesa nabavki. Time bi se osigurao efikan sistem rukovođenja i nadzor nad izvršenjem budžeta. Preporučujemo da se revidiraju sva interna pravila Ministarstva koja definišu odgovornosti i ovlaštenja kod izvršenja budžeta i da se ovlaštenja prenesu na osobe koje su po pravilima i nadležne za ove poslove.

4. Planiranje i izvršenje budžeta

Cirkularnim pismom Ministarstva finansija i trezora BiH utvrđena je gornja granica rashoda Ministarstva koja je izvedena iz Dokumenta okvirnog budžeta institucija Bosne i Hercegovine za 2008. godinu u iznosu od 49.775.220 KM. Ministarstvo je dostavilo prijedlog budžeta za 2008. godinu u iznosu 54.441.425 KM i Aneks prijedloga budžeta koji se odnosi na dodatni zahtjev za kupovinu zgrada za potrebe DKP mreže u iznosu 8.900.000 KM, tako da je ukupni budžetski zahtjev iznosio 63.341.425 KM. Međutim, Ministarstvo finansija i trezora BiH uputilo je dopis Ministarstvu o potrebi poštivanja gornje granice rashoda prilikom izrade prijedloga budžeta i podnošenju zahtjeva za dodatna sredstva u Aneksu prijedloga budžeta ukoliko sredstva nisu dovoljna u okviru gornje granice rashoda.

Ministarstvo je izradilo dopunu prijedloga budžeta za 2008. godinu koja je urađena u skladu sa instrukcijama trezora i poštivanjem gornje granice rashoda u iznosu 49.775.220 KM. Pored prijedloga budžeta dostavljen je i Aneks prijedloga budžeta u iznosu 13.566.205 KM sa strukturom potrebnih izdataka, tako da je dopunjeni prijedlog budžeta ponovo iznosio 63.341.425 KM. Nakon usaglašavanja i rasprave o budžetskom zahtjevu za 2008. godinu sa Ministarstvom finansija i trezora BiH, dogovoreno je da ukupni budžetski zahtjev Ministarstva treba da iznosi 51.729.000 KM. Ministarstvo je na osnovu toga dostavilo korigovani zahtjev za budžet 2008. godine sa svim tabelama i potrebnim obrazloženjima pridržavajući se gornjeg nivoa sredstava u ukupnom iznosu od 51.729.000 KM. Međutim, konačni budžetski prijedlog za 2008. godinu uvećan je krajem godine od strane Ministarstva finansija i trezora BiH na osnovu usvojenih konačnih budžetskih ograničenja od strane Vijeća ministara zbog očekivanog usvajanja novog Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, tako da je gornja granica rashoda Ministarstva trebala da iznosi 61.950.500 KM. Sve navedeno ukazuje na nekonzistentnost u planiranju budžeta zbog čestih promjena prijedloga budžeta, što isključuje mogućnost realnog planiranja u uslovima kada Ministarstvo finansija i trezora BiH i Vijeće ministara određuje gornju granicu rashoda.

Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2008. godinu odobrena budžetska sredstva Ministarstva za 2008. godinu iznosila su 60.216.882 KM. Ukupno izvršenje budžeta za 2008. godinu iznosilo je 49.040.087 KM, što je manje za 11.176.795 KM od odobrenog budžeta ili što predstavlja 81% izvršenja budžeta (Tabela 1. u prilogu Izvještaja).

Ispitujući efikasnost sistema internih kontrola u procesima planiranja i raspolaganja javnim sredstvima uočene su određene slabosti koje nisu značajnije utjecale na istinitost i vjerodostojnost finansijskih izvještaja i pravilnost poslovanja u 2008. godini, ali koje mogu imati utjecaja na poslovanje u budućem periodu. S tim u vezi utvrdili smo sljedeće:

Analizom izvršenog budžeta konstatovali smo da planiranje budžetskih sredstava nije imalo svoju svrhu zbog stalnog mijenjanja budžetskog zahtjeva i određivanja gornje granice rashoda pred kraj godine, a što je za posljedicu imalo pojavu neutrošenih sredstava i prestrukturiranje rashoda.

- Najveća odstupanja izvršenja budžeta u odnosu na plan iskazana su na poziciji naknada troškova zaposlenih (1.505.865 KM) i izdacima za telefonske i poštanske usluge (561.176 KM), što je dijelom rezultat nepopunjenosti 37 radnih mjesta u DKP mreži. Također, neutrošena sredstva na ulaganjima u građevinske objekte (8.241.453 KM) koja se odnose na nerealizovana ulaganja u kupovinu prostora za Misiju BiH u Briselu i zgrada za ambasade BiH u zemljama okruženja posljedica su nerealizovanih aktivnosti u vezi kupovine zgrada. Sredstva su kao višegodišnja kapitalna ulaganja prenesena u 2009. godinu;

- Ministarstvo je izvršilo dvije preraspodjele budžeta u ukupnom iznosu od 500.000 KM na način što su neutrošena sredstava sa pozicija naknada troškova zaposlenih (150.000 KM) i ugovorenih usluga (350.000 KM) prenesena na pozicije putnih troškova (300.000 KM) i troškova prevoza i goriva (200.000 KM). Povećanje putnih troškova i troškova prevoza i goriva rezultat je 158 izvršenih premještanja i zamjene osoblja u DKP mreži.

Preporuka: *Potrebno je da Ministarstvo prilikom planiranja budžeta poveća komunikacije sa Ministarstvom finansija i trezora BiH i izvrši detaljne analize stvarnih potreba i procijeni vremensku realizaciju ulaganja u kupovinu prostora u DKP mreži.*

Stimulacije na plaće: Ministarstvo je u toku 2008. godine obračunalo i isplatilo stimulacije na plaće u ukupnom iznosu od 108.129 KM što predstavlja 3,2% ukupno isplaćenih neto plaća u toku godine, tako da ukupan iznos isplaćenih stimulacija na plaće nije prelazio 5% ukupnog budžeta za ove namjene u prvoj polovini godine, odnosno 2,5% u drugoj polovini godine. Međutim, iznos pojedinačno isplaćenih stimulacija za 3 zaposlena prelazio je 20% njihove godišnje osnovne neto plaće. Ukupan efekat ovih prekoračenja na godišnjem nivou iznosio je 1.855 KM. Preporučujemo da se pojedinačne isplate stimulacija po zaposlenom ubuduće isplaćuju u dozvoljenim okvirima saglasno propisima koji regulišu ovu oblast.

Reprezentacija: Ministarstvo je na osnovu odluke ministra izvršilo nabavku novogodišnjih paketića za djecu zaposlenih u ukupnom iznosu od 4.600 KM (50 KM po paketiću). Mišljenja smo da institucija ne može svojim internim aktima utvrditi pravo na isplatu naknada koje nisu taksativno navedene u važećim propisima kojima su uređena prava na naknade zaposlenim, odnosno da takvo pravo može biti utvrđeno samo na osnovu odgovarajućih akata viših nivoa vlasti, jednoobrazno za sve korisnike koji se finansiraju iz budžeta institucija BiH. Potrebno je preispitati odredbe internih akata na osnovu kojih je utvrđeno pravo na isplatu određenih naknada zaposlenima, te uspostaviti odgovarajući sistem internih kontrola koji će osigurati da trošenje budžetskih sredstava bude u funkciji ostvarenja ciljeva koji su definisani osnovnim zakonom i zbog kojih je institucija i osnovana.

5. Rashodi

Putni troškovi: Pravdanje putnih akontacija u većini slučajeva nije bilo izvršeno u skladu sa Odlukom Vijeća ministara u roku od pet dana nakon okončanja službenog putovanja. Konstatovali smo stalna kašnjenja u pravdanju troškova službenih putovanja, ponegdje i po tri, četiri mjeseca. Potraživanja po osnovu putnih akontacija sa 31.12.2008. godine iznosila su 44.346 KM, a sa danom završetka revizije 16.731 KM (potraživanja se najvećim dijelom odnose na kabinet ministra). Također, uočili smo da u pojedinim slučajevima nedostaju pozivi na službeni put koji dokazuju namjenu službenog putovanja i priznavanje pojedinih troškova puta druge strane.

Kontrolom korištenja službene biznis kartice koju koriste ministar, zamjenik ministra i sekretar Ministarstva pod istim brojem bankovnog računa, nismo se u cjelosti mogli uvjeriti u opravdanost korištenja ove kartice u svrhe za koje ona stvarno služi s obzirom da u pojedinim slučajevima nedostaju specifikacije i računi koji dokazuju namjenu korištenja sredstava.



Ukupna sredstva utrošena putem službene kartice iznosila su 47.846 KM od čega za 5.905 KM nismo mogli utvrditi konačnu namjenu utrošenih sredstava. Nedostatak pravdajuće dokumentacije vezan je najvećim dijelom za ministra.

Preporuka: Preporučujemo da se pravdanje putnih akontacija obavlja u propisanim rokovima i da se prilažu pozivi na službeni put tamo gdje je to moguće. Ministarstvo mora osigurati svu potrebnu pravdajuću dokumentaciju prilikom korištenja službene biznis kartice.

Usluge reprezentacije: Testiranjem odabranog uzorka utvrdili smo da je iz blagajne izvršena isplata u decembru 2008. godine ukupnog iznosa od 1.609 KM na ime troškova reprezentacije za načelnika ambasadora Odjela za posebne diplomatske aktivnosti. Isplata je izvršena na osnovu seta izdatih nota računa i kasa računa koji se odnose na period od 25.07. do 24.10. 2008. godine kojim se retroaktivno pravdaju troškovi ishrane i u čijem obrazloženju su navedene posjete državnih delegacija i biznismena više zemalja čiji boravak u posjeti BiH i Ministarstvu u navedenom periodu nismo mogli utvrditi iz dostavljene dokumentacije. U skladu sa Odlukom o korištenju reprezentacije izvan objekta Ministarstva propisano je da rukovodilac organizacione jedinice svoje potrebe za korištenje reprezentacije iskazuje podnošenjem zahtjeva Sektoru za opće poslove koji izdaje narudžbenicu kao osnovni dokument za stvaranje obaveza, a isti se dostavlja sekretaru Ministarstva na odobrenje, što u ovom slučaju nije učinjeno. Također, naknadno dostavljanje računa koji se uz to ne mogu smatrati vjerodostojnim knjigovodstvenim dokumentom i ispravom na osnovu koje se mogu izvršiti isplate nije uobičajeno i po tom osnovu Ministarstvo nije moglo izvršiti navedenu isplatu.

Preporuka: Ministarstvo treba osigurati efikasnu kontrolu pravdajuće dokumentacije koja se evidentira u ISFU sistem i po tom osnovu plaća iz budžeta tako da se evidentiraju samo vjerodostojni računi koji dokazuju da se poslovna promjena stvarno i desila.

Ugovori o djelu: Ukupni izdaci po osnovu ugovora o djelu realizovani su u neto iznosu od 63.571 KM. Uvidom u raspoloživu dokumentaciju vezano za isplate po ovom osnovu utvrđeno je da je veći broj ugovora zaključen za obavljanje poslova koji su predviđeni sistematizacijom radnih mjesta. Isplate su vršene za 46 osoba koje su angažovane po ovom osnovu, s tim da je 36 osoba angažovano na radnim mjestima predviđenim sistematizacijom, od čega su 22 osobe angažovano na poslovima srednje stručne spreme. Pregledom dokumentacije utvrđeno je da se ovakav vid angažovanja provodi već duži vremenski period, tako da je 20 istih osoba bilo angažovano i u 2007. godini. Napominjemo da je prijem u radni odnos zaposlenika regulisan Zakonom o radu u institucijama BiH što omogućava da se u relativno kratkom periodu izvrši popuna sistematizovanih radnih mjesta. Sam proces angažovanja osoba po ugovoru o djelu u sjedištu Ministarstva nije definisan, tako da su tokom čitave godine angažuju iste osobe, a njihovo angažovanje kombinovano je tokom jednog perioda ugovorom o radu na određeno vrijeme na tri mjeseca, a tokom drugog perioda ugovorom o djelu u kontinuitetu do zasnivanja radnog odnosa za ona radna mjesta za koja je raspisan konkurs. Time je ovakav oblik angažovanja bio osnov za zasnivanje radnog odnosa na neodređeno vrijeme s obzirom da je 10 osoba zasnovalo stalni radni odnos u Ministarstvu na navedeni način.

Imajući u vidu da je veći broj ugovora zaključen sa osobama srednje stručne spreme na mjestima predviđenim Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, kao i da je zaključivanje ugovora o radu na određeno vrijeme ponavljano tri do četiri puta tokom godine sa istom osobom sa kojom se u međuvremenu zaključuje ugovor o djelu tako da ne postoji prekid u angažovanju tokom godine, konstatovali smo da Ministarstvo favorizuje pojedine kandidate čime nije osigurana transparentnost prilikom zapošljavanja.

Preporuka: *Preporučujemo da se angažovanje osoba za poslove koji su definisani Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta vrši putem javnih konkursa, a u skladu sa Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH i Zakonom o radu u institucijama BiH. Također, angažovanje po ugovorima o djelu ne bi trebalo biti praksa, osim u izuzetnim slučajevima kada se pojavi potreba za obavljanjem dodatnog povremenog posla. U tom slučaju potrebno je internim pravilima definisati uslove angažovanja, poslove za koje se mogu zaključiti ugovori, način izbora izvršioca usluge, visinu naknade i način praćenja izvršenja ugovora.*

6. Javne nabavke

1) Ministarstvo nije provelo sve postupke javnih nabavki saglasno Zakonu o javnim nabavkama i pored preporuke revizije da se izbor dobavljača treba obavljati u skladu sa navedenim zakonom u cilju osiguranja najefikasnijeg načina korištenja javnih sredstava, kao i osiguranja aktivne konkurencije uz ostvarivanje jednakog tretmana, nediskriminacije i transparentnosti. Tako i 2008. godine nisu bile provedene procedure nabavki koje se odnose na sljedeće:

Usluge štampanja: Usluge štampanja za koje nisu provedene procedure izbora najpovoljnijeg dobavljača realizovane su u iznosu od 51.018 KM. Veći dio ovih usluga (49.242 KM ili 97%) korišten je od jednog dobavljača („GIR DESING“ d.o.o. Sarajevo) koji je kao najpovoljniji ponuđač izabran u 2006. godini od kada se njegove usluge neprekidno koriste. Kako su planirana sredstva za ove namjene u 2008. godini iznosila 45.000 KM, trebalo je za određeni vrijednosni razred koji je definisan članom 6. stav 2. pod a) Zakona o javnim nabavkama provesti postupak dodjele ugovora saglasno članu 10. istog zakona. Također, Ministarstvo je za dio usluga štampanja materijala „Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju“ izvršilo izbor najpovoljnijeg ponuđača slanjem ponuda na tri adrese i donijelo odluku o izboru najpovoljnijeg dobavljača (vrijednost izvršenog posla iznosila je 26.408 KM). Međutim, posao je realizovan bez prethodno zaključenog ugovora sa ponuđačem ovih usluga.

Usluge smještaja: Ukupno realizovani troškovi ovih usluga u 2008. godini iznosili su 55.477 KM. Pregledom dokumentacije konstatovali smo da su usluge korištene od „Bosnia Hotela“ Sarajevo i „Holiday Inn-a“ Sarajevo. Kako su planirana sredstva za ove namjene u 2008. godini iznosila 60.000 KM, trebalo je za određeni vrijednosni razred koji je definisan članom 6. stav 2. pod a) Zakona o javnim nabavkama provesti postupak dodjele ugovora saglasno članu 10. istog zakona.

Avio karte: Ukupno izvršenje ovih troškova u 2008. godini iznosilo je 577.249 KM. Ministarstvo nije provelo procedure javnih nabavki saglasno Zakonu o javnim nabavkama za troškove putovanja u inostranstvo. Usluge su korištene od firme „Bio Tours“ Sarajevo koja je bila izabrana još 2005. godine. Kako su planirana sredstva za ove namjene u 2008. godini iznosila 580.000 KM, trebalo je za određeni vrijednosni razred koji je definisan članom 6. stav 2. pod a) Zakona o javnim nabavkama provesti postupak dodjele ugovora saglasno članu 10. istog zakona.

Usluge brze pošte: Ministarstvo je 29.02.2008. godine izvršilo raskid ugovora sa dobavljačem „Rhea Expres d.o.o Licence of FedEx Corporation“ Sarajevo i donijelo odluku da korištenje ovih usluga nastavi sa firmom „DHL“ Sarajevo bez provođenja bilo kakvih procedura saglasno Zakonu o javnim nabavkama. Definirano je da će se usluge sa navedenim ponuđačem koristiti do okončanja tenderskog postupka. Odluka o pokretanju postupka nabavki bila je donesena tek 28.10.2008. godine. Međutim, postupak izbora najpovoljnijeg ponuđača nije bio okončan ni sa danom završetka revizije zbog uložene žalbe od strane FedEx-a i obustavljanja postupka dodjele ugovora od strane Ureda za žalbe BiH do konačnog rješavanja po ovom pitanju. Ukupna sredstva za ove namjene koja su utrošena bez provođenja procedura javnih nabavki od 01.03.2008. godine do 31.12.2008. godine iznosila su 124.096 KM.

Nabavka poklona: Ministarstvo je tokom 2008. godine u više navrata prilikom kupovine poklona koristilo usluge zlatarske radnje "Sofić" Sarajevo za koje je plaćena usluga u ukupnom iznosu od 23.178 KM bez prethodno provedene procedure izbora najpovoljnijeg dobavljača.

Materijal za dekoraciju službenih prostorija: Navedene usluge obavljene su bez provođenja procedura javnih nabavki što je bilo navedeno u našem ranijem izvještaju. Ministarstvo je izvršilo nabavku cvijeća za dekoraciju službenih prostorija direktno od dobavljača „Kaktus“ Sarajevo u iznosu 5.043 KM. S obzirom da je ukupna vrijednost robe prelazi 3.000 KM, izbor dobavljača trebalo je izvršiti putem konkurentskog postupka.

2) Nabavke za koje su bili provedeni postupci javnih nabavki nisu u cjelosti bili izvršeni saglasno Zakonu o javnim nabavkama. Uzroci su povezani sa samim planiranjem nabavki koje nije izvršeno u skladu sa realnim potrebama Ministarstva, a sam proces nabavki nije bio sveobuhvatan, već su nabavke vršene tokom cijele godine na osnovu pojedinačnih zahtjeva organizacionih jedinica Ministarstva. Komisija za nabavke nije imala cijelovitu sliku potreba Ministarstva tokom godine, a koordinacija između organizacionih jedinica i komisije za nabavke nije bila efikasna. Također, Ministarstvo veliki broj dodjele ugovora ispod domaćih vrijednosnih razreda vrši slanjem ponuda na tri ili više adresa. Imajući u vidu broj provedenih postupaka, kao i vrijednost zaključenih ugovora, mišljenja smo da bi ugovorni organ trebao dati prednost konkurentskom zahtjevu sa objavom, a u cilju osiguranja pravične i aktivne konkurencije, realnih konkurentskih uslova na tržištu kao i najefikasnijeg načina korištenja javnih sredstava. Ministarstvo prilikom dodjele ugovora na osnovu „ekonomski najpovoljnije ponude“ nije vodilo računa da prilikom odabira podkriterijuma isti budu u skladu sa realnim odnosima koji odgovaraju potrebama

Ministarstva i da su relevantni za identifikovanje najbolje ponude za konkretan ugovor.

Prilikom pregleda dokumentacije za izbor najpovoljnijih ponuđača uočeno je da su u postupcima koji su pokrenuti krajem godine, ekonomski najpovoljnija ponuda boduje na osnovu zadatih potkriterijuma gdje cijena učestvuje sa 50-55%, a uslovi plaćanja sa 20-25%. S obzirom da samo definisanje „ekonomski najpovoljnije ponude“ znači da cijena igra značajnu ulogu među kriterijumima za ocjenu, kao i da su sredstva planirana u budžetu te da realno postoje, mišljenja smo da ovako definisani kriterijumi ne predstavljaju relevantan i adekvatan kriterijum za identifikovanje ekonomske prednosti i da nisu u skladu sa stvarnim potrebama ugovornog organa. S tim u vezi, prilikom pregleda dokumentacije kapitalnih nabavki za koje su primijenjene procedure nabavki konstatovali smo sljedeće:

Nabavka printera: Ministarstvo je prilikom izbora najpovoljnijeg dobavljača za nabavku printera izvršilo izbor dobavljača putem konkurentskog postupka bez objave, a koji podrazumijeva prikupljanje minimalno tri ponude u roku koji je definisan zahtjevom za dostavljanje ponuda. Zahtjevi su poslani na 4 adrese, a do dana definisanog za prijem ponuda na adresu Ministarstva prispjele su dvije ponude. Nakon isteka propisanog roka prispjela je još jedna ponuda koja je trebala biti neotvorena vraćena ponuđaču. Međutim, ista je uzeta u razmatranje i ocijenjena što je nepravilno. S obzirom da su prikupljene manje od tri odgovarajuće ponude, ugovorni organ je, u skladu sa članom 46. stav 6. Zakona o javnim nabavkama trebao poništiti i obnoviti postupak.

Namještaj: Ministarstvo je u 2008. godini planiralo nabavku namještaja u ukupnom iznosu od 150.000 KM. Realizacija ove nabavke izvršena je u vrijednosti od 33.681 KM, a izbor najpovoljnijeg dobavljača tokom godine vršen je provođenjem više direktnih i konkurentskih postupaka bez objave. U oktobru 2008. godine Ministarstvo je raspisalo otvoreni postupak za nabavku namještaja u sjedištu institucije ukupne vrijednosti 150.000 KM, koji je zbog nedovoljnog broja kvalifikovanih dobavljača poništen. S obzirom na planirani iznos za nabavku namještaja u 2008. godini, prema članu 6. stav (8) Zakona o javnim nabavkama, ugovornom organu nije dozvoljeno dijeljenje predmeta ugovora s namjerom izbjegavanja primjene nabavnih postupaka utvrđenih zakonom. Ugovor se može dijeliti samo ako su svi dijelovi tako podijeljenog ugovora predmet istog postupka o javnoj nabavci, koji je, u skladu s odredbama zakona, odabran za taj cjelokupni ugovor. S toga, ugovorni organ ima obavezu da na osnovu ukupno procjenjene vrijednosti ugovora, primjenjuje propisani postupak dodjele ugovora za taj vrijednosni razred.

Usluge premještaja i selidbe: Nabavke su vršene putem konkurentskog postupka tako što su osobe koje su upućivane iz Ministarstva u DKP prikupljale i dostavljale tri ponude Komisiji za javne nabavke koja je vršila izbor najpovoljnije ponude. U slučaju premještaja iz DKP-a u Ministarstvo i prelasku iz jednog DKP u drugi, vršeno je prikupljanje ponuda u inostranstvu, koje su dostavljene Komisiji za javne nabavke u Sjedištu koja je vršila izbor. Također, tokom realizacije ovih troškova nije osiguran sistem kontrole koji dokazuje da je usluga stvarno izvršena u količini i vrijednosti koja je i ponuđena (npr. ponuđene cijene u odnosu na težinu robe treba da odgovaraju stvarno prevezenoj robi koja je fakturisana). Mišljenja smo da se za usluge premještaja i selidbe treba izvršiti izbor dobavljača na osnovu otvorenog postupka s obzirom da troškovi ovih usluga na godišnjem nivou iznose 113.684 KM.

Reprezentacija: Ministarstvo je na osnovu odobrenih budžetskih sredstava za usluge reprezentacije izvršila nabavku novogodišnjih paketića za djecu zaposlenih u sjedištu Ministarstva u ukupnom iznosu od 4.600 KM. Međutim i pored prošlogodišnje preporuke od strane revizije, Ministarstvo i u 2008. godini nije postupilo saglasno Zakonu o javnim nabavkama. Naime, izbor najpovoljnijih ponuđača izvršen je dostavljanjem ponuda na tri adrese, a prikupljene tri ponude stigle su putem faksa, tako da nije osigurana pravična i aktivna konkurencija među potencijalnim dobavljačima, uz ostvarivanje jednakog tretmana, nediskriminacije i transparentnosti. Potencijalnim ponuđačima nije poslat zahtjev za dostavu ponuda sa detaljnim opisom predmeta nabavke, rokom za dostavu ponuda, mjestom prijema ponuda i drugim elementima koji su propisani odredbama člana 46. istog zakona, niti je zaključen ugovor sa odabranim ponuđačem. Također, izbor dobavljača za usluge organizovanja novogodišnjeg prijema Ministarstva u hotelu „Holiday Inn“ Sarajevo, za koji je plaćen iznos od 6.723 KM, izvršen je na osnovu konkurentskog postupka, slanjem poziva za dostavljanje ponuda na tri adrese. Izbor najpovoljnijeg dobavljača izvršen je na osnovu dvije prispjele ponude koje su također dostavljene putem faksa. S obzirom da su dostavljene samo dvije ponude i to faksom iste nisu mogle biti uzete u razmatranje u smislu kako to propisuje Zakon o javnim nabavkama, odnosno postupak je trebalo poništiti u skladu sa članom 46. stav 6. istog zakona.

Troškovi sitnog inventara: Prilikom realizacije ovih troškova predmet nabavke podijeljen je u dva dijela i nabavka je izvršena direktno od istog dobavljača. S obzirom da je ukupna vrijednost robe 3.655 KM, izbor dobavljača trebalo je izvršiti putem konkurentskog postupka.

Preporuka: *U cilju poboljšanja ukupnog planiranja budžeta i uspješnije realizacije postupaka nabavki preporučujemo da Ministarstvo pravovremeno, u skladu sa odobrenim budžetom, donese plan nabavki sa precizno definisanim predmetom nabavke, količinom ili obimom nabavke, iznosom planiranih sredstva, rokom do kojeg je potrebno provesti postupak nabavke, kao i definisanjem vrste postupka za izbor najpovoljnijeg dobavljača. Time bi istovrsne nabavke bile svrstane u jedan postupak koji može biti podijeljen u više lotova. Također, preporučujemo da se prilikom ocjene „ekonomski najpovoljnije ponude“, odnosno određivanja podkriterijuma za tu ocjenu, sagledaju realne potrebe i uslovi nabavke za svaki konkretan ugovor i da se prilikom provođenja postupka izbora najpovoljnijeg dobavljača osigura pravična i aktivna konkurencija uz najefikasniji i najekonomičniji način zadovoljenja stvarnih potreba i korištenja javnih sredstava.*



7. Korespondencija sa klijentom

Ministarstvu je dostavljen Nacrt izvještaja o reviziji za 2008. godinu na razmatranje i dostavljanje eventualnih novih dokaza i komentara na nalaze revizije. U ostavljenom roku od 15 dana, Ministarstvo je dostavilo komentare na nalaze sadržane u Nacrtu izvještaja o reviziji.

Po našoj procjeni, Ministarstvo nije dostavilo nove dokaze i činjenice koje bi utjecale na izmjenu nalaza sadržanih u Nacrtu izvještaja o reviziji, a pojedini komentari u dijelu usvajanja Zakona o vanjskim poslovima su izmijenjeni radi boljeg razumijevanja teksta izvještaja. Po tom osnovu ovaj Izvještaj predstavlja konačan izvještaj dostavljen klijentu sa određenim korekcijama u odnosu na Nacrt izvještaja o reviziji.

U prilogu Izvještaja dostavljamo vam komentare Ministarstva i naš odgovor na komentare.

Revizioni tim:

Kovinčić Dragoljub, viši revizor

Hamzagić Nermin, revizor

Pavlović Nataša, revizor

Jozić Danijel, revizor

Gogić Nevena, pomoćni revizor

**Odobreni i izvršeni budžet za 2008. godinu**

Tabela 1.

Ministarstvo spoljnih poslova BiH

| Red. broj | Vrsta rashoda | Odobreni budžet | Promjena strukture budžeta | Ostala povećanja budžeta | Ukupno budžet (3+4+5) | Izvršenje budžeta | Razlika (6-7) | % (7/6) |
|-----------|--|-------------------|----------------------------|--------------------------|-----------------------|-------------------|-------------------|-----------|
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 |
| I | Tekući izdaci | 49.608.882 | 0 | 0 | 49.608.882 | 46.947.852 | 2.661.030 | 95 |
| 1. | Plaće zaposlenih | 20.286.000 | 0 | 0 | 20.286.000 | 19.976.020 | 309.980 | 98 |
| 2. | Naknade troškova zaposlenih | 12.300.000 | -150.000 | 0 | 12.150.000 | 10.644.135 | 1.505.865 | 88 |
| 3. | Putni troškovi | 2.004.204 | 300.000 | 0 | 2.304.204 | 2.302.272 | 1.932 | 100 |
| 4. | Izdaci telefonskih i poštanskih usluga | 2.248.192 | 0 | 0 | 2.248.192 | 1.687.016 | 561.176 | 75 |
| 5. | Izdaci za energiju i komunalne usluge | 1.308.327 | 0 | 0 | 1.308.327 | 1.213.015 | 95.312 | 93 |
| 6. | Nabavka materijala | 598.011 | 0 | 0 | 598.011 | 510.256 | 87.755 | 85 |
| 7. | Izdaci za usluge prevoza i goriva | 713.253 | 200.000 | 0 | 913.253 | 897.961 | 15.292 | 98 |
| 8. | Unajmljivanje imovine i opreme | 4.491.174 | 0 | 0 | 4.491.174 | 4.479.510 | 11.664 | 100 |
| 9. | Izdaci za tekuće održavanje | 826.618 | 0 | 0 | 826.618 | 769.937 | 56.681 | 93 |
| 10. | Izdaci za osiguranje | 571.478 | 0 | 0 | 571.478 | 561.869 | 9.609 | 98 |
| 11. | Ugovorene usluge | 4.261.625 | -350.000 | 0 | 3.911.625 | 3.905.861 | 5.764 | 100 |
| II | Kapitalni izdaci | 10.608.000 | 0 | 0 | 10.608.000 | 2.092.235 | 8.515.765 | 20 |
| 1. | Nabavka zemljišta | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 2. | Nabavka građevina | 8.261.500 | 0 | 0 | 8.261.500 | 20.047 | 8.241.453 | 0 |
| 3. | Nabavka opreme | 1.438.000 | 0 | 0 | 1.438.000 | 1.303.984 | 134.017 | 91 |
| 4. | Nabavka ostalih stalnih sredstava | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 5. | Rekonstrukcija i investiciono održavanje | 908.500 | 0 | 0 | 908.500 | 768.205 | 140.296 | 85 |
| III | Tekući grantovi | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 1. | | | | | | | | |
| 2. | | | | | | | | |
| 3. | | | | | | | | |
| IV | Ukupan budžet | 60.216.882 | 0 | 0 | 60.216.882 | 49.040.087 | 11.176.795 | 81 |
| V | Broj zaposlenih | 522 | | | 522 | 480 | 42 | 92 |