



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



Muvekifa 4, 71 000 Sarajevo, Tel/Fax: ++ 387 (0) 33 26 93 00, [www.revizija.gov.ba](http://www.revizija.gov.ba), e-mail: [saibih@bih.net.ba](mailto:saibih@bih.net.ba)

---

Broj :

**IZVJEŠĆE O REVIZIJI  
MINISTARSTVA FINANCIJA I TREZORA BIH  
ZA 2007. GODINU**

Sarajevo, lipanj 2008. godine



## KAZALO

<b>I.</b>	<b>MIŠLJENJE REVIZORA</b>	<b>3</b>
<b>II.</b>	<b>NALAZI I PREPORUKE</b>	<b>4</b>
<b>1.</b>	<b>Sažetak</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Realizacija ranijih preporuka</b>	<b>4</b>
<b>3.</b>	<b>Sustav internih kontrola</b>	<b>5</b>
<b>3.1</b>	<b>Kontrolno okruženje</b>	<b>5</b>
<b>3.2.</b>	<b>Planiranje i izvršenje proračuna</b>	<b>6</b>
<b>4.</b>	<b>Računovodstvo i finansijska izvješća</b>	<b>7</b>
<b>4.1.</b>	<b>Stalna sredstva</b>	<b>7</b>
<b>5.</b>	<b>Usklađenost sa zakonima i pravilima</b>	<b>7</b>
<b>5.1.</b>	<b>Naknade</b>	<b>7</b>
<b>5.2.</b>	<b>Javne nabave</b>	<b>9</b>
<b>6.</b>	<b>Korespondencija sa klijentom</b>	<b>11</b>

## PRIVITAK

- Tablica izvršenja proračuna za razdoblje 01.01. do 31.12.2007. godine
- Komentari klijenta na Nacrt izvješća o reviziji za 2007. godinu
- Odgovor Ureda za reviziju na komentare klijenta



## I. MIŠLJENJE REVIZORA

### Temelj za reviziju

Temeljem Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine («Službeni glasnik BiH», broj: 12/06) izvršili smo reviziju finansijskih izvješća koji se odnose na godinu koja se završava 31.12.2007. (Bilanca stanja, Posebnih pregleda uz Bilancu stanja i Analize izvršenja proračuna) u **Ministarstvu financija i trezora Bosne i Hercegovine** (u daljnjem tekstu: Ministarstvo).

### Odgovornost menadžmenta/revizora

Rukovodstvo Ministarstva odgovorno je za pripremu finansijskih izvješća, zakonitost izvršenih transakcija i namjensko korištenje sredstava. Rukovodstvo je također odgovorno za uvođenje sustava internih kontrola kojima se osigurava pouzdano upravljanje javnim sredstvima. Naša odgovornost, kao vanjskog revizora, propisana je Zakonom o reviziji, standardima revizije i etičkim kodeksom za revizore javnog sektora.

Sukladno tome, naša odgovornost je izražavanje mišljenja o tome jesu li finansijska izvješća pouzdana i odražavaju li bilance u potpunosti rezultate izvršenja proračuna. Također, naša odgovornost je procijeniti primjenjuju li rukovoditelji institucije zakone i propise, koriste sredstva za odgovarajuće namjene te ocijeniti finansijsko upravljanje, funkciju interne revizije i sustave internih kontrola.

### Cilj i djelokrug revizije

Reviziju smo obavili sukladno Revizijskim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija – ISSAI i Međunarodnim standardima revizije. Revizija uključuje ispitivanje, na bazi izvršenih testiranja, dokaza koji su relevantni za iskazane iznose i objavljivanja u finansijskim izvješćima, te regularnost finansijskih transakcija koje su uključene u finansijska izvješća.

Revizija je planirana i izvršena tako da se dobiju informacije i pojašnjenja koja smatramo nužnim za osiguravanje dostatno dokaza koji pružaju razumno uvjerenje da finansijska izvješća ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze uzrokovane greškama, prijevarom ili drugim neregularnim radnjama i da su sredstva utrošena sukladno odobrenom proračunu i drugim propisima.

Smatramo da revizija koju smo izvršili pruža razumnu osnovu za naše mišljenje.

### Kvalifikacija:

1. *Nabavna vrijednost stalnih sredstava i izvora sredstava sa 31.12.2007. godine podcijenjena je za **43.228 KM** zbog više obračunate amortizacije stalnih sredstava (detaljnije -točka 4.1.),*
2. *Naknade uposlenih koje se odnose na prijevoz, smještaj, odvojeni život, rad u povjerenstvima i stručno obrazovanje i usavršavanje nisu u svim slučajevima isplaćene sukladno pravilima koja reguliraju ove naknade (detaljnije - točka 5.1.),*
3. *Ministarstvo nije provodilo procedure nabava sukladno Zakonu o javnim nabavama u dijelu tekućih izdataka za koje su realizirani troškovi na godišnjoj razini u ukupnom iznosu od **306.926 KM**, Također, javne nabave kod kojih su primijenjene procedure izbora najpovoljnijih ponuđača nisu bile u cijelosti izvršene sukladno navedenom zakonu (detaljnije - točka 5.2.).*

### Po našem mišljenju:

**Finansijska izvješća Ministarstva za 2007. godinu prikazuju realno i istinito finansijsko stanje na dan 31. prosinca 2007. godine i sukladna su Pravilniku o finansijskom izvješćivanju i Pravilniku o računovodstvu institucija Bosne i Hercegovine, osim za napomenu pod točkom 1.**

**U svim materijalno značajnim aspektima rashodi Ministarstva upotrijebljeni su za svrhe koje je odredio Parlament Bosne i Hercegovine, ali nisu u cijelosti sukladni relevantnim propisima kako je navedeno u napomenama pod točkom 2. i 3.**

Sarajevo, lipanj 2008. godine

## II. NALAZI I PREPORUKE

### 1. Sažetak

Tijekom vršenja svog mandata revizija je konstatala da Ministarstvo nije postupilo po svim preporukama iz prethodnog izvješća o reviziji. Također, Ministarstvo nije u svim segmentima poslovanja postupalo u skladu sa zakonima i pravilima. Tako smo konstatali odstupanja u primjeni zakona i pravila kod procesa javnih nabava i pojedinih naknada koje su isplaćene uposlenima po osnovi prijevoza, smještaja, odvojenog života, rada u komisijama i stručnog obrazovanja i usavršavanja. Konstatali smo da financijska izvješća Ministarstva nisu točna u dijelu obračunate amortizacije, gdje smo utvrdili da je amortizacija obračunata više za 43.228 KM tako da su stalna sredstva podcijenjena za isti iznos.

Utvrdili smo da Ministarstvo nije imalo potpuni nadzor nad isplatom naknada za ugovore o djelu, putnim troškovima, naknadama za odvojeni život, izdacima za reprezentaciju i službenim vozilima. Također, financijska izvješća Ministarstva za 2007. godinu nisu bila kompletna i nisu sadržavala sva potrebna obrazloženja u vezi odstupanja realiziranih i planiranih izdataka.

**Konstatali smo da su navedene slabosti posljedica neučinkovitog sustava internih kontrola u Ministarstvu i nepovoljnog kontrolnog okruženja koje podrazumijeva učinkovito rukovođenje financijskim operacijama i odgovarajuću raspodjelu odgovornosti i ovlasti u dijelu realizacije proračuna, sustava javnih nabava i izvještavanja.**

### 2. Realizacija ranijih preporuka

Ured za reviziju izvršio je reviziju poslovanja Ministarstva za 2006. godinu o čemu je sastavljeno Izvješće o reviziji kojim je skrenuta pažnja Ministarstvu na nedovoljno pouzdan sustav internih kontrola u dijelu internog nadzora nad poslovnim procesima planiranja, praćenja i izvješćivanja o izvršenju proračuna, nepoštivanja procedura po Zakonu o javnim nabavama, nepopunjenost radnih mjesta po sistematizaciji i nekompletnost financijskih izvješća. Rukovodstvu je sugerirano da ove slabosti razmotri i poduzme određene aktivnosti u cilju njihovog otklanjanja.

Ministarstvo je sukladno odredbama članka 16. stavak 3. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine dostavilo odgovor Uredu za reviziju o poduzetim aktivnostima radi nadilaženja navedenih slabosti.

Osvrtom na preporuke revizije date u Izvješću o reviziji, kao i uvidom u realizirane aktivnosti koje su navedene u odgovoru na Izvješće o reviziji za 2006. godinu, utvrdili smo da je Ministarstvo realiziralo određene preporuke, ali da i dalje nisu otklonjene pojedine nepravilnosti, te da su potrebna daljnja unapređenje financijskog poslovanja. Navodimo pregled preporuka revizije i status njihovog rješavanja.

#### Realizirane preporuke:

- Proces planiranja, praćenja i izvještavanja o proračunu Ministarstva je učinkovitiji, premda postoje određene slabosti kod nadzora nad izvršenjem proračuna (detaljnije-točka 2.2.);
- Ministarstvo je usvojilo Pravilnik o internoj kontroli i reviziji. Pravilnik je sačinjen prema COSO modelu koji podrazumijeva izgradnju sustava internih kontrola u okviru pet komponenti. Međutim, potrebna su daljnja unapređenja ovog sustava koja se trebaju temeljiti na ukupnom razvoju sustava javne uprave u Bosni i Hercegovini;
- Donesena je privremena odluka kojom se reguliraju troškovi fiksnih telefona do preseljenja u nove prostorije;
- Isplate za stimulacije uposlenima izvršene su u okviru predviđenih okvira za te namjene;
- Naknade za prijevoz uposlenima koji primaju mjesečne naknade umanjene su za vrijeme korištenja godišnjih odmora;

**Nerealizirane preporuke:**

- Popuna ključnih radnih mjesta nije bila izvršena u 2007. godini. Kao posljedica navedenog, Ministarstvo je angažiralo uposlene po ugovorima o djelu za mjesta koja su predviđena sistematizacijom.
- Financijska izvješća Ministarstva nisu u cjelosti kompletni i ne sadrže potrebne analize izvršenja proračuna koje se odnose na odstupanja realiziranih i planiranih stavki proračuna;
- Primjena internih pravila kojima se uređuje pojedinačno pravo korištenja službenog vozila i način pravdanja utrošenog goriva nije u potpunosti zastupljena;
- Nedosljedno se primjenjuju interna pravila o reprezentaciji i poklonima;
- Nisu poduzete učinkovitije mjere u provođenju Zakona o javnim nabavama i potpunog provođenja svih procedura za većinu roba i usluga koje su realizirane u Ministarstvu.

**3. Sustav internih kontrola <sup>1</sup>****Kontrolno okruženje**

Kontrolno okruženje koje podrazumijeva rukovođenje, organizaciju i odgovornosti i ovlasti kod upravljanja proračunom, nije u potpunosti učinkovito u Ministarstvu. Sustav rukovođenja u dijelu ovlasti za materijalno financijsko poslovanje nije pod nadzorom tajnika Ministarstva. Također, potpuni nadzor nije osiguran ni od strane pomoćnika ministra za pravne, kadrovske, opće i financijske poslove jer stvaranje pojedinih obveza (npr. održavanja vozila, osiguranje vozila, itd.) vrše osobe u Uredu ministra. Problem nepopunjenosti ključnih radnih mjesta u Sektoru za pravne, kadrovske, opće i financijske poslove prisutan je već duže razdoblje. Tako, nedostatak šefa Odsjeka za financije, šefa Odsjeka za pravne poslove i pojedinih stručnih suradnika na tim poslovima može predstavljati rizik u financijskom dijelu poslovanja Ministarstva jer nije osigurana odgovarajuća raspodjela dužnosti i kontrola financijske dokumentacije. Upošljavanje dva šefa odsjeka izvršeno je u 2008. godini, kada se tek mogu sagledati efekti poboljšanja efikasnosti u financijskom dijelu poslovanja.

U Ministarstvu također nije osiguran ni efikasan sustav javnih nabava. Ministarstvo nije donijelo plan nabava roba i usluga sa utvrđenim prioritetima, procijenjenim vrijednostima i naznačenim postupkom nabave. Također, obveze i odgovornosti kod izvršenja javnih nabava nisu definirane. Ministarstvo nema osobu zaduženu za procedure javnih nabava. Jedno Povjerenstvo za javne nabave koje je formirano u Ministarstvu nije objektivno moglo izvršiti sve pripreme koje se odnose na tenderske procedure, tendersku dokumentaciju, obavještenja, objave, itd. U principu, povjerenstvo bi trebala obavljati samo evaluaciju pristiglih ponuda, a sve ostale radnje ovlašteno lice za javne nabave. Zbog toga smo i konstatirali brojne nepravilnosti kod postupaka javnih nabava koje navodimo u narednim poglavljima našeg izvješća.

**Preporuka**

**Ministarstvo treba osigurati učinkovit sustav rukovođenja i nadzora nad izvršenjem proračuna. Preporučujemo revidiranje svih internih pravila Ministarstva koja definiraju odgovornosti i ovlasti kod izvršenja proračuna i određivanje osoba koje će biti zadužene za stvaranje obveza u Ministarstvu i kontrolu procedura javnih nabava.**

**Planiranje i izvršenje proračuna**

**Planiranje proračuna.** Ministarstvo je na propisanim obrascima i u predviđenom roku dostavilo zahtjev za proračun za 2007. godinu. Ukupan iznos traženih sredstava iznosio je 6.121.000 KM, koliko iznosi projekcija iz Dokumenta okvirnog proračuna za period 2007-2009. godina. Međutim, Ministarstvo financija i trezora – Sektor za proračun umanjilo je predloženi zahtjev proračuna, tako da je konačni odobreni proračun Ministarstva iznosio 6.048.850 KM, što predstavlja umanjjenje za 72.150 KM u odnosu na gornju granicu rashoda iz Dokumenta okvirnog proračuna za 2007. godinu.

<sup>1</sup> Sukladno članku 13. stavak 2. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine revizija ocjenjuje financijsko upravljanje, funkciju interne revizije i sustav internih kontrola o čemu ne izražava mišljenje već izvješćuje o uočenim slabostima.



**Izvršenje proračuna.** Analizom izvršenja proračuna (Tablica br. 1. u privitku) ustanovili smo da su postojala odstupanja odobrenog i izvršenog proračuna, te da je proračun Ministarstva ostvaren 60% ili 2.432.473 KM manje od odobrenog. Mišljenja smo da je ovakvo izvršenje proračuna posljedica nerealnih pokazatelja poslovanja i nepopunjenosti radnih mjesta po sistematizaciji (projekcija proračuna planirana je na bazi 130 uposlenih, a stvarni broj uposlenih iznosio je 93 na kraju godine). Ministarstvo je 31.12.2007.godine izvršilo jednu promjenu strukture proračuna na poziciji «kapitalnih izdataka» tako što su povećana sredstva namijenjena nabavi opreme, a umanjeni tekući izdaci za isti iznos, što ukazuje na slabosti prilikom planiranja kapitalnih nabava.

#### **Preporuka**

**Potrebno je posvetiti više pažnje realnom planiranju proračuna polazeći od detaljne analitičke strukture rashoda i stvarne potrebe za određenim ulaganjima. Time bi se osiguralo efikasnije upravljanje javnim sredstvima i smanjio rizik od nenamjenskog trošenja sredstava. Također, Ministarstvo treba pratiti dinamiku izvršenja proračuna i u slučaju stvaranja rezervi u proračunu poduzeti mjere o eventualnom preusmjeravanju sredstava za financiranje prioritetnih obveza i održavanja proračunske ravnoteže.**

**Planiranje i izvršenje proračuna Programa posebnih namjena.** Ustanovljeno je da Ministarstvo nije sačinilo detaljan plan i program aktivnosti za financiranje programa «Centar za implementaciju ISFU sustava», programa «Sukcesije» i programa «Izbjegavanje dvostrukog oporezivanja» sa rokovima predviđenih aktivnosti tijekom godine. Analizom izvršenja proračuna (Tabela br. 1. u prilogu) ustanovili smo da je jedan od razloga za nizak procenat izvršenja proračuna kod dva programa upravo nedostatak detaljnog plana aktivnosti. Također, kod trećeg programa («Izbjegavanje dvostrukog oporezivanja») utvrdili smo da su troškovi programa prekoračeni, odnosno izvršenje proračuna programa je prikazano u manjem iznosu od planiranog jer je dio proračuna ovog programa izvršen na teret proračuna Ministarstva. Smatramo da nepostojanje detaljnog plana aktivnosti sa jasnim ciljevima i rokovima izvršenja proračuna može imati za posljedicu trošenje sredstava za namjene koje nisu odobrene, a i samo praćenje izvršenja proračuna je otežano. Isto tako, Ministarstvo nije sačinilo izvješća o realiziranim aktivnostima u okviru ovih programa. Sve navedeno ukazuje da postoje značajne slabosti sustava internih kontrola kod procesa upravljanja javnim sredstvima namijenjenih programima posebnih namjena.

#### **Preporuka**

**Projekcija proračuna programa posebnih namjena mora se zasnivati na definiranju jasnih ciljeva i aktivnosti sa planiranim rokovima izvršenja, što osigurava efikasnije upravljanje javnim sredstvima. Sustav izvještavanja o realiziranim aktivnostima programa mora biti sačinjen kao potvrda uspješnosti izvršenja svakog programa.**

Uočili smo kako sustav internih kontrola kod izvršenja proračuna nije u dostatnoj mjeri učinkovit kada su u pitanju isplate na pojedinim stavkama proračuna. Tako smo utvrdili da Ministarstvo nije imalo cjelovit nadzor nad isplatama naknada za ugovore o djelu, putnim troškovima, naknadama za odvojeni život, izdacima za reprezentaciju i službenim vozilima. Također, financijska izvješća Ministarstva nisu kompletna i ne sadrže potrebna obrazloženja u vezi odstupanja realiziranih i planiranih izdataka (*revizija je o ovim slabostima uputila direktno pismo/memorandum ovlaštenoj osobi Ministarstva*).



## 4. Računovodstvo i finansijska izvješća

### 4.1. Stalna sredstva

Ukupna vrijednost stalnih sredstava iskazanih u Bilanci stanja na dan 31.12.2007 godine iznosila je 676.842 KM, od čega se na Ministarstvo odnosi 512.422 KM, a na program ISFU 164.420 KM.

Stalna sredstva evidentirana su po nabavnoj vrijednosti umanjenoj za akumuliranu amortizaciju. Amortizacija stalnih sredstava obračunata je linearnom metodom, prema godišnjim stopama i to: namještaj 10%, motorna vozila 15%, kompjutorska oprema, ostale mašine i softver 20%. Prema odredbama članka 63. Pravilnika o računovodstvu proračuna propisan je način procjenjivanja bilančnih pozicija. Pregledom obračuna amortizacije utvrdili smo da obračun amortizacije nije točan zbog računskih pogrešaka u tablicama amortizacije, tako da je amortizacija za 2007. godinu iskazana u većem iznosu za 43.228 KM. Temeljem toga, nabavna vrijednost stalnih sredstava i izvora sredstava na dan 31.12.2007. godine podcijenjena je u ukupnom iznosu za 43.228 KM, odnosno pojedinačno, stalna sredstva Ministarstva prikazana su manje za 2.281 KM, a stalna sredstva programa ISFU manje za 40.947 KM.

Ministarstvo je prema navodima odgovorne osobe poduzelo mjere da se ova nepravilnost ispravi u poslovnim knjigama pod 01.01.2008. godine. Međutim, nismo u mogućnosti ovakvu ispravku prihvatiti sa stanjem na dan 31.12.2007. godine, jer su finansijska izvješća za 2007. godinu već sadržavala ovako precijenjene iznose amortizacije.

#### **Preporuka**

**Izvršiti odgovarajuća korektivna knjiženja u Glavnoj knjizi trezora, tj. povećati vrijednost stalnih sredstava i izvora stalnih sredstava, odnosno evidentirati točnu sadašnju vrijednost stalnih sredstava u ukupnom iznosu od 720.070 KM, odnosno pojedinačno, povećati stalna sredstva Ministarstvo za 2.281 KM i stalna sredstva programa ISFU za 40.947 KM.**

## 5. Usklađenost sa zakonima i pravilima

### 5.1. Naknade

**Naknade za prijevoz na posao i sa posla.** Ustanovljeno je da Ministarstvo za 19 uposlenih vrši nabavu godišnjih karata za gradski prijevoz, što nije u skladu sa Odlukom Vijeća ministara o plaćama i naknadama broj 260/02. U članku XIX. navedene odluke stoji: «uposlenom kojem nije organiziran prijevoz na posao i sa posla, kao i uposlenom u čijem mjestu stanovanja nema javnog gradskog prijevoza, osigurava se mjesečna karta za prijevoz u javnom gradskom prometu ili isplaćuje naknada u visini mjesečne karte». Pored toga što isplata godišnje karte nije sukladna spomenutoj odluci, na ovaj način nije primijenjen princip jednakog tretmana svih uposlenih u institucijama BiH. Isto tako postoji rizik da uposleni kojima je osigurana godišnja karta napuste Ministarstvo, odnosno nije sigurno da će uposleni čitavu godinu i raditi u Ministarstvu, a obveza vraćanja ove karte nije regulirana (cijena jedne godišnje karte iznosi 766 KM, što za 19 uposlenih iznosi 14.554 KM).

#### **Preporuka**

**Preporučamo Ministarstvu preispitivanje ovakvih slučajeva i usklađivanje primanja po ovom temelju sa Odlukom o plaćama i naknadama uposlenih u institucijama BiH.**

**Naknade za smještaj.** Ustanovljeno je da se naknade po ovom temelju isplaćuju na temelju pojedinačnih rješenja u visini ugovora o zakupu stana i izravno na račun zakupodavca. Konstatirali smo u jednom slučaju da su troškovi smještaja financirani osobi koja sukladno važećim propisima (članak XX. Odluke Vijeća ministara o plaćama i naknadama broj 260/02 i članak 40. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH) ne ostvaruje pravo na ovu naknadu, jer mjesto prebivališta, prema podacima iz prijave o prebivalištu, nije udaljeno više od 60 kilometara od mjesta rada. Temeljem toga nismo se mogli uvjeriti da su ove naknade isplaćene u skladu sa gore navedenim pravilima. Ukupno je za ove izdatke isplaćeno na ime troškova smještaja 1.550 KM. Prianja po istom temelju ostvarena su i za odvojeni život u iznosu od 3.340 KM.

**Preporuka**

**Potrebno je ovakve slučajeve ispitati i zatražiti nadoknadu svih spornih isplata po ovom temelju i osigurati odgovarajuću kontrolu ovih isplata.**

**Naknade za rad u povjerenstvima.** Konstatirali smo da je u Ministarstvu tijekom 2007. godine bilo formirano više povjerenstava čiji članovi su za rad primili naknadu. Naknade su isplaćivane članovima sljedećih povjerenstava: povjerenstva za popis za 2006. godinu, radne skupine za izradu DOB-a 2008-2010., povjerenstva za javne nabave, povjerenstva za izbor neovisnog konzultanta za financijsku reviziju projekta Svjetske banke za fiskalnu 2007. godinu, povjerenstva za prijem pripravnika i radne skupine za izradu Nacrta zakona o internoj reviziji institucija BiH.

Ustanovljeno je da Ministarstvo nema jedinstven interni pravilnik koji definira način i uvjete za formiranje povjerenstava i radnih skupina, kriterije za utvrđivanje visine naknade i način i uvjete isplate naknada za rad članovima povjerenstava i radnih skupina, već su naknade za rad u povjerenstvima u 2007. godini bile definirane u sklopu rješenja o imenovanju povjerenstava.

Revizijom je utvrđeno da isplaćene naknade za rad u povjerenstvima u pojedinim slučajevima prelaze 50% mjesečne plaće uposlenog što nije sukladno Odluci Vijeća ministara o kriterijima za određivanje novčane naknade za rad članovima povjerenstava i drugih tijela iz nadležnosti Vijeća ministara i ministarstava BiH, (broj: 141/02 od 08.08.2002.) kojom je predviđeno je da ukupan iznos novčanih naknada koje članovi prime za jedan mjesec na ime rada u radnim skupinama, odnosno drugim tijelima, ne može preći iznos od 50% njihove plaće. Ova odluka je važila u prvoj polovini 2007. godine. Navedeno se uglavnom odnosilo na naknade za rad u povjerenstvu za popis gdje su većina članova uposlenici čija maksimalna plaća može biti 780 KM, a isplaćene su naknade u iznosu od 450 KM i 600 KM. Također, ima slučajeva da su određeni uposleni članovi više povjerenstava, te se postavlja pitanje mogućnosti istovremenog obavljanja više vrsta poslova i obavljanja redovnih poslova i zadataka utvrđenih opisom poslova u Pravilniku o ustrojstvu i sistematizaciji. Isto tako, opravdanost isplate naknada za rad u pojedinim povjerenstvima je upitna. Npr. isplata naknada za rad u povjerenstvu za nabave je vršena na mjesečnoj razini (isplata je izvršena za period I-VI mjeseci), bez obzira na obavljeni posao. Naime, u Ministarstvu je imenovana jedna komisija za provođenje svih procedura javnih nabava. Ustanovljeno je da komisija nije sačinila konačno izvješće o obavljenom poslu za 2007. godinu, kao i da za većinu roba i usluga nije provedena procedura izbora dobavljača.

**Preporuka**

**Potrebno je da Ministarstvo donese interna pravila kojima će definirati način i uvjete formiranje komisija i radnih grupa, kriterije za utvrđivanje visine naknade, te način i uvjete isplate naknada za rad članovima komisija i radnih grupa imajući u vidu važeće propise koji reguliraju ovu problematiku. Isplate naknada ne bi trebalo vršiti prije nego što se konstatira da je posao stvarno obavljen i na zadovoljavajući način izvršen.**

**Ostale naknade i izdaci za specijalizaciju i školovanje.** Realizirani godišnji rashodi temeljem ovoga iznosili su 25.380 KM. Ustanovljeno je da u Ministarstvu postoji Pravilnik o stručnom obrazovanju i usavršavanju kojim su definirani kriteriji o pravu i prioriteti za korištenje odobrenih sredstava za usavršavanje i školovanje uposlenih. Navedeni pravilnik podrazumijeva postojanje plana obrazovanja i stručnog usavršavanja koji donosi ministar u okviru projekcije proračuna za svaku fiskalnu godinu prema potrebama Ministarstva za određenim oblicima obrazovanja i stručnog usavršavanja, što za 2007. godinu nije učinjeno, a isto je konstatirano i za 2006. godinu. Odluke o odobravanju financiranja troškova studiranja i školovanja je donosio ministar na temelju pojedinačno podnešenih zahtjeva uposlenih. Analizom pojedinih odluka i zahtjeva uposlenih nismo se mogli u potpunosti uvjeriti da se radi o financiranju oblasti od interesa za Ministarstvo, npr. financiranje troškova studija tehničkom tajniku ministra na Fakultetu poslovne ekonomije-Panевropski Univerzitet «Apeiron», smjer menadžment javne uprave, zatim financiranje troškova postdiplomskog studija prevoditelju Ministarstva na Univerzitetu u Sarajevu – Centar za interdisciplinarnе postdiplomske studije na temu «Upravljanje državom i humanitarni poslovi», a ima slučajeva da se financiraju i troškovi završavanja IV. godine srednje škole.

### **Preporuka**

**Predlažemo preispitivanje politike o stručnom obrazovanju i usavršavanju i ulaganje u kadrove za kojima zaista postoji potreba u Ministarstvu.**

## **5.2. Javne nabave**

Ured za reviziju je ranije skretao pozornost Ministarstvu o obvezi dosljednog pridržavanja propisa koji uređuju oblast nabava. Kada su u pitanju tekuće nabave roba i usluga, konstatirano je da Ministarstvo nije ni za 2007. godinu postupilo sukladno odredbama Zakona o javnim nabavama. Naime, ni za jednu tekuću nabavu (osim kod nabava stalnih sredstava na poziciji «kapitalni izdaci») nisu provedene procedure izbora najpovoljnijih ponuđača. Ustanovljeno je da su nabave vršene od dobavljača sa kojima je Ministarstvo poslovalo i ranijih godina. Niže dajemo pregled nabava za koje Ministarstvo nije provelo procedure saglasno Zakonu o javnim nabavama, a za koje su realizirani troškovi na godišnjem nivou:

- Gorivo - ukupne nabave izvršene od dobavljača «Energopetrol» d.o.o. Sarajevo iznose **47.938 KM**;
- Materijal i usluge opravki i održavanja vozila - ukupne nabave izvršene od dobavljača «AC Quattro», Auto Kuća «Jelić», «ASA PSS » iznose **32.956 KM**;
- Materijal i usluge popravaka i održavanja opreme - ukupne nabave izvršene od dobavljača «Optima OR» i «Alf-om» iznose **7.663 KM**;
- Osiguranje vozila - ukupne nabave izvršene od «Triglav osiguranja» i , «Hercegovina osiguranja» iznose **6.896 KM**;
- Izdaci za obrasce, papir, uredski i kompjutorski materijal - ukupne nabave izvršene od «Crobox» iznose **57.343 KM**;
- Usluge tiskanja – ukupne nabave izvršene od «Arka pres» i drugi dobavljači iznose **6.856 KM**;
- Usluge avio prijevoza – ukupne nabave izvršene od «Bis turs» iznose **147.274 KM**.

Na temelju toga, Ministarstvo je izvršilo nabave roba i usluga bez provođenja procedura po Zakonu o javnim nabavama u ukupnom iznosu od **306.926 KM**.

Pri pregledu pojedinačno izvršenih postupaka javnih nabava konstatirali smo sljedeće nepravilnosti:

**Nabave mobilnih telefona.** U periodu obuhvaćenom revizijom izvršena je nabava mobilnih telefona u vrijednosti od 9.130 KM uz provođenje postupka izravnog sporazuma.

Proračunski korisnik izbor nabave treba vršiti u odnosu na vrijednosti ugovora sukladno odredbama članka 6. Zakona o javnim nabavama BiH. Na temelju stavka (8) istog članka, ugovornim organima nije dopušteno 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 nabavi, koji je, sukladno odredbama zakona, odabran za taj cjelokupni ugovor. Odredbama članka 45. stavak (2) i članka 47. Zakona o javnim nabavama BiH propisani su uvjeti i način dodjele ugovora provođenjem postupka izravnog sporazuma.

S obzirom da je nabavljena istovrsna oprema u navedenoj vrijednosti trebalo je provesti postupak nabave sukladno odredbama članka 45. stavak (1), umjesto provedenog postupka izravnog sporazuma.

**Nabava kopir aparata u iznosu 20.397 KM.** Testiranjem nabave kopir aparata kod programa «Centar za implementaciju ISFU sustava» i procedura izbora dobavljača ustanovljeno je sljedeće:

- Izrada tenderske dokumentacije u dijelu kriterija za dodjelu ugovora nije urađena sukladno odredbama i načelima Zakona o javnim nabavama. Naime, uvidom u tendersku dokumentaciju utvrđeno je da je Ministarstvo propisalo da će ocjenu ponuda vršiti na temelju kriterija ekonomski najpovoljnije ponude, gdje je jedan od kriterija bila lista referenci. Kriterij liste referenci ne može se smatrati relevantnim za vrednovanje/bodovanje kvalificiranih ponuđača jer ovaj kriterij nije objektivna i teško je uporediv, te dovodi u neravnopravan položaj dobavljače koji nemaju listu referencu u odnosu na dobavljače koji tu listu imaju. Na ovaj način se prema pojedinim dobavljačima čini diskriminacija i ne osigurava se pravično i aktivno tržišno natjecanje;



- Način vrednovanja/bodovanja navedenih kriterija dodjele ugovora nije dovoljno transparentno obrazložen u tenderskoj dokumentaciji (npr. hoće li se bodovi računati prema određenoj formuli ili na neki drugi način). Svaki kriterij treba biti jasno određen i u pogledu sadržaja i načina vrednovanja tako da ponuđače ne dovodi u dvojbe. Ovo je također bitno kako bi ponuđači bili unaprijed upoznati sa budućim ocjenjivanjem i sukladno tome pripremili svoje ponude, te kako bi nakon donošenja odluke o izboru mogli provjeriti je li njihova ponuda ocijenjena sukladno unaprijed određenim kriterijima;
- Zapaženo je da Ministarstvo u točki 17. tenderske dokumentacije «razmatranje i procjena ponude» navodi kako «sadržaj procjene ponuda spada u povjerljive informacije i ne može biti dostupan trećim licima» što nije sukladno zakonskim odredbama i načelu transparentnosti;
- Obavijest o dodjeli ugovora nije objavljena u Službenom glasniku, što nije sukladno članku 20. Zakona o javnim nabavama;
- Nije sačinjen zapisnik o prijemu opreme, premda je ugovorom definirano da će se prijem opreme izvršiti zapisnički putem povjerenstva koju trebaju sačinjavati ovlašteni predstavnici svake ugovorne strane.

#### **Preporuka**

**Sukladno odredbama Zakona o javnim nabavama, sustav javnih nabava treba osigurati najučinkovitiji način korištenja javnih sredstava, izvršenje nabave i dodjeljivanje ugovora sukladno postupcima utvrđenim zakonom, te pravično i aktivno tržišno natjecanje uz ostvarivanje jednakog tretmana, nediskriminacije i transparentnosti.**

**Mišljenja smo da je potrebno donošenje cjelovitog plana nabave u kojem će biti uključena sva nabava roba, usluga i radova, te uspostavljanje adekvatnog internog kontrolnog sustava kojim će se osigurati da realizacija postupaka nabava bude sukladna zakonskim odredbama.**

**U cilju unapređenja sustava internih kontrola bilo bi dobro da Ministarstvo donese detaljna interna pravila i procedure kojim bi se definirale odgovornosti svih učesnika u procesu nabave vezano za izradu godišnjeg plana nabava, rok za donošenje plana, obveze i odgovornosti komisije za nabave, vođenje evidencije direktnih sporazuma i druga bitna pitanja kojim bi se osiguralo da proces nabave bude proveden sukladno zakonskim odredbama.**



## 6. Korespondencija sa klijentom

Ministarstvu je uručen Nacrt izvješća o reviziji za 2007. 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 izvješća o reviziji.

Po našoj procjeni, Ministarstvo za većinu nalaza nije dostavilo nove dokaze i činjenice koje bi bitno utjecale na izmjene nalaza sadržanih u Nacrtu izvješća o reviziji. Pojedine komentare smo uvažili i izvršili određene korekcije u našem tekstu izvješća. Temeljem toga ovo Izvješće predstavlja konačno izvješće dostavljeno klijentu sa određenim korekcijama u odnosu na Nacrt izvješća o reviziji.

U privitku Izvješća dostavljamo vam komentare Ministarstva i naš odgovor na komentare.

Sarajevo, lipanj 2008. godine

**GLAVNI REVIZOR**

M.P.

Milenko Šego