



BOSNA I HERCEGOVINA
БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
BOSNIA AND HERZEGOVINA

URED ZA REVIZIJU FINANSIJSKOG POSLOVANJA INSTITUCIJA BiH
URED ZA REVIZIJU FINANSIJSKOG POSLOVANJA INSTITUCIJA BiH
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ФИНАНСИЈСКОГ ПОСЛОВАЊА ИНСТИТУЦИЈА БиХ
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA



Musala 9, 71 000 Sarajevo, Tel/Fax: ++ 387 (0) 33 26 47 40, www.revizija.gov.ba, e-mail: saibih@bih.net.ba

Broj:

**IZVJEŠTAJ O REVIZIJI
MINISTARSTVA VANJSKIH POSLOVA BiH
ZA 2003. GODINU**

Sarajevo, juni 2004. godine

**SADRŽAJ**

1.	MIŠLJENJE REVIZORA	3
2.	NALAZI REVIZIJE I PREPORUKE	4
2.1.	Upravljanje i rukovođenje Ministarstvom	4
2.2.	Sistem internih kontrola	5
2.3.	Ažurnost i urednost finansijsko - računovodstvene evidencije	6
2.4.	Prikupljanje i transfer konzularnih taksi – materijalno i finansijsko savravljanje	7
2.5.	Planirani i ostvareni budžet za 2003. godinu	9
2.6.	Popis sredstava i izvora sredstava po stanju 31.12. 2003.	10
2.7.	Rashodi – tekući izdaci	11
2.8.	Sudski sporovi	15
2.9.	Rad Inspekcije u 2003. godini	15
2.10.	Izvještaj o informacionom sistemu	16
2.12.1.	Administrativna i organizaciona kontrola	16
2.12.2.	Kontrola fajlova, softvera i pravljenje rezervnih kopija	17
3.	NALAZI REVIZIJE I PREPORUKE U DKP - MREŽI	18
4.	OSVRT NA NALAZE I PREPORUKE REVIZIJE ZA 2002. GODINU	29
5.	KORESPONDENCIJA	30
6.	REZIME	30

1. MIŠLJENJE REVIZORA

- 1.1. Ured za reviziju finansijskog poslovanja institucija Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ured za reviziju) izvršio je reviziju finansijskih izvještaja (uključujući i odluke rukovodstva) i finansijskog poslovanja Ministarstva vanjskih poslova BiH (u daljem tekstu: Ministarstvo) u svezi finansijske 2003.

Revizija je izvršena u dva perioda: od 31.10. do 14.11.2003. prethodna revizija i završna od 13.04. do 06.05.2004., na osnovu odredbi Zakona o reviziji finansijskog poslovanja institucija BiH ('Službeni glasnik BiH', br. 17/99).

U nadležnosti je Ureda za reviziju da u skladu s opšteprihvaćenim revizionim standardima (standardi Međunarodne organizacije vrhovnih revizionih institucija – INTOSAI, objavljenim u 'Službenom glasniku BiH', br. 05/01) izvrši reviziju finansijskih izvještaja s ciljem procjenjivanja da li su ona predstavljena na fer i istinit način.

Odgovornost za finansijske izvještaje snosi rukovodstvo Ministarstva, a odgovornost Ureda za reviziju se svodi na izražavanje mišljenja o tim izvještajima na osnovu provedene revizije.

U skladu sa Zakonu o reviziji (član 13., stav 4.), pri izvještavanju o javnim računima naša je obaveza izvijestiti:

- da li su računi sačinjeni u skladu sa važećom zakonskom regulativom;
 - da li godišnji izvještaji predstavljaju tačan i istinit prikaz poslovanja tokom godine i stanja na kraju godine;
 - o ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti kojom su institucije koristile javna sredstva u obnašanju svojih funkcija.
- 1.2. Revizija je bila planirana i izvedena s ciljem postizanja razumnih osnova za procjenu da li finansijski izvještaji prikazuju stanja fer i istinito. Stoga je revizija ispitivala uzorke značajnih transakcija i odluka uprave Ministarstva. Revizijom je obuhvaćena primjena zakonskih i drugih propisa, organizacija Ministarstva, te finansijsko-računovodstveno poslovanje Ministarstva.

Za finansijsko poslovanje i revidirane finansijske izvještaje Ministarstva za 2003. izražavam mišljenje sa rezervom iz sljedećih razloga:

- **slabosti u sistemu internih kontrola (tačka 2.2.);**
- **neažurnosti računovodstvenog sistema (tačka 2.3.);**
- **popis sredstava i izvora sredstava nije urađen u potpunosti i sveobuhvatno (tačka 2.6.);**
- **slabosti i nepravilnosti u finansijskom poslovanju revidiranih DKP – a, kao i opštim zapažanjima o radu DKP mreže (tačka 3.);**
- **tekući izdaci nisu u svim aspektima izražavali ekonomično i racionalno poslovanje (tačka 2.7.);**
- **neizvjesnosti sudskih sporova (tačka 2.8.).**

2. NALAZI REVIZIJE I PREPORUKE

2.1. Upravljanje i rukovođenje Ministarstvom

Revizija je uočila određene nedostatke u procesu upravljanja i rukovođenja Ministarstvom, kako slijedi:

- Zakon o vanjskim poslovima u proceduri je već duže vrijeme, što znači da Ministarstvu nedostaju ključne norme koje regulišu njegovo poslovanje i izvršavanje najznačajnijih funkcija. Ovaj je nedostatak već duži niz godina prisutan u praksi i značajno utiče na kvalitetu i efikasnost upravljanja, način rada, kao i na organizaciju i funkcionalnost diplomatskih misija i konzularnih ureda.
- Slabosti u organizovanju ekonomske diplomacije, gdje je revizija zatekla vrlo nizak nivo učinaka u odnosu na očekivane rezultate. Revidirajući pojedine DKP destinacije, uočili smo kako uopšte nema zaposlenika zaduženih za tu vrstu poslova (primjerice, vrlo značajno veleposlanstvo u Beču nema ekonomskog predstavnika iz BiH, itd.). Tokom revizije u sjedištu Ministarstva, revizori nisu dobili na uvid dokaze o posebnoj koordinaciji aktivnosti Ministarstva o ekonomskoj diplomaciji; nisu nađeni dokumenti poput platforme ili instrukcija, te sistemska pravila i dokumentacija koja povezuje svakodnevni rad u specijalizovanim odjeljenjima. Nadalje, nisu nam prezentovani instruktivni materijali ili tzv. smjernice za ovu, vrlo značajnu, funkciju Ministarstva, niti povratne analize stanja na pojedinim destinacijama, važnim za ekonomske odnose naše zemlje. Izvjesni nivo aktivnosti postoji, ali ga smatramo fragmentiranim i nedovoljno sistemski uređenim.
- Slabosti u procedurama komunikacije i izvještavanja o radu Ministarstva (posebice u DKP mreži). U okviru toga, nismo se uvjerali da postoje konkretni planovi i programi rada na svim nivoima Ministarstva. Također nedostaju uporedne analize i izvještaje o planiranim i realizovanim aktivnostima. Dojam revizije je da su postojeći planovi i programi rada, kao i sačinjeni izvještaji, uopšteni i ne sadrže mjerljive i konkretne ciljeve.
- Struktura kadrova. Prateći obaveze Ministarstva i raspored izvršilaca na ključne poslove i zadatke, Ured za reviziju je stekao dojam da se u određenom broju slučajeva "nacionalnom ključu" daje veći značaj nego što bi trebao. Naime, uvažavajući realne zahtjeve za uravnoteženim i balansiranim nacionalnom zastupljenošću u organizacionoj strukturi Ministarstva, sugerišemo menadžmentu da bi trebao posvetiti više pažnje adekvatnijem izboru profesionalnog i obrazovnog profila kadrova. Zapazili smo kako su neka značajnija radna mjesta nepopunjena zbog nedostatka kadrova iz određene nacionalne pripadnosti. Također smo zapazili da je popuna po nacionalnoj pripadnosti izvršena obrazovnim profilima koji ne odgovaraju pojedinim radnim mjestima (skrećemo pažnju na iznimne slučajeve nedostajućih stručnjaka). Revizija preporučuje da se ekonomičnost, efikasnost i efektivnosti poslovanja Ministarstva definiše kao primarni cilj, a da se pitanje zastupljenosti i balansiranja nacionalne strukture udovoljava (realizuje) tek kada se mogu nedvojbeno zadovoljiti osnovni principi poslovanja. Time bi se u srednjoročnom periodu ostvarilo obavezno zadovoljenje poslovnih ciljeva i Ustavnih obaveza o nacionalnoj izbalansiranosti zaposlenih u institucijama BiH.

Sugerišemo hitno preduzimanje dodatnih napora u cilju ubrzanja procedura za donošenje zakona o vanjskim poslovima, kao i intenziviranje korespondencije sa svim institucijama koje učestvuju u procesu usvajanja ovoga zakona.

U vezi poboljšanja organizovanosti i efikasnosti ekonomske diplomacije, Ured za reviziju preporučuje kreiranje interne platforme i akcionog plana koji bi obuhvatao sve segmente rada Ministarstva, definisao jasne i mjerljive ciljeve koji se žele postići na svim nivoima strukture Ministarstva.

Posebno se naglašava potreba intervenisanja u DKP mreži, gdje posebna pažnja treba da se obrati na pokazatelje o unapređenju ekonomске saradnje sa privredom zemlje domaćina, sačinjavanje ekonomskih informacija i inicijativa za sjedište Ministarstva i druge institucije BiH, organizovanje ekonomskih susreta, itd. Sugerishemo definisanje usaglašenog protokola komunikacije DKP mreže, sjedišta Ministarstva i zainteresiranih institucija BiH u vezi redovnih poslova i operacija ekonomske diplomacije koji bio potvrđen od strane Vijeća ministara BiH i Predsjedništva BiH.

Za radna mjesta predviđena za ekonomsku diplomaciju, sugerishemo angažovanje iskusnih profesionalaca i eksperata koji imaju potvrđeno i prepoznatljivo profesionalno iskustvo u ekonomiji, međunarodnoj suradnji, te istaknute komunikacione sposobnosti.

2.2. Sistem internih kontrola

Ministarstvo nije u dovoljnoj mjeri razradilo i precizno definisalo sistem internih kontrola. Rukovodstvu i dalje nedostaju značajna pravila i procedure, te da je dio postojećih pravila nedovoljno precizan i nejasan. Tokom testova troškova, uočili smo primjere koji potvrđuju i nedosljednu primjenu važećih pravila i procedura.

Opšte primjedbe na sistem internih kontrola u Ministarstvu odnose se na:

- Slabosti u računovodstvenom sistemu (urednost i ažurnost dokumentacije; vidjeti poglavlje 2.3.);
- Slabosti blagajničkog poslovanja (vidjeti poglavlje 2.3.);
- Slabosti izvršenog popisa sredstava i izvora sredstava (vidjeti poglavlje 2.6.);
- Slabosti u funkcionisanju DKP mreže (vidjeti poglavlje 3.);
- Neriješene interne finansijske odnose (vidjeti poglavlje 2.3.);
- Nedostatak pravila i procedura u konzularnom poslovanju (vidjeti poglavlje 2.4.);
- Nedovoljno jasna i precizna pravila za nastanak frekventnih troškova Ministarstva (vidjeti poglavlje 2.7.); itd.

Revizijom smo utvrdili kako nedovoljno izgrađena pravila i procedure kojima se reguliše poslovanje, otežavaju rukovodstvu Ministarstva preventivno djelovanje i sprečavanje eventualnih nepravilnosti. Smatramo da pisane procedure koje regulišu svakodnevne postupke u svakom podsistemu Ministarstva i kojima se određuje nadzor-kontrola nad pojedinačnim postupcima, moraju sistem činiti pouzdanim za rukovodstvo (uspostaviti kontrolno okruženje i hijerarhijski sistem kontrola).

Ured za reviziju preporučuje rukovodstvu da se na svakom nivou identifikuju i evidentiraju svi značajniji procesi rada u Ministarstvu. Potrebno je odrediti rizik za svaku operaciju (rizici poslovanja), te u skalu rizika uvrstiti najznačajnije procese – operacije.

Sugeriramo da se unaprijedi sistem internih kontrola prioritetno u onim radnim procesima Ministarstva u kojima se procjenjuje visok rizik od nastajanja materijalne greške (u svim značajnijim troškovima i procesima poslovanja). Posebno skrećemo pažnju na interne kontrole koje se odnose na blagajničko poslovanje i sređivanje internih finansijskih odnosa, te na popis sredstava i izvora sredstava kao jednu od značajnih oblasti koje utiču na tačnost i realnost finansijskih izvještaja (posebice balance stanja).

Revizija je mišljenja kako rukovodstvo Ministarstva mora uspostaviti takav sistem internih kontrola koji će zadovoljiti osnovne kriterije transparentnog, odgovornog i zakonitog poslovanja.

2.3. Ažurnost i urednost finansijsko - računovodstvene evidencije

Tokom revizije prethodnih obračunskih perioda i prilikom revizije poslovanja u 2003. godini, uočeno je ponavljanje značajnog nedostatka finansijsko-računovodstvenog sistema Ministarstva. Zamjerka se odnosi na urednost i na ažurnost računovodstvene dokumentacije.

Neažurno računovodstvo u dobroj mjeri ograničava djelovanje internih kontrola Ministarstva, pa i naše revizije. Mi smo više puta naglasili da su u neurednom i neažurnom računovodstvu rizici poslovanja značajno povećavaju. Rukovodstvo Ministarstva nije u mogućnosti da preuzima pravovremene, odgovarajuće mjere kako bi spriječilo određene nepravilnosti (ističemo primjer manjka blagajne u iznosu od 59.021,30 KM, kojeg je utvrdila interna Inspekcija tek 13.02.2004. godine za stanje blagajne 31.12.2003. godine).

Ponovo želimo istaći kako je neažurnost i neurednost računovodstvene dokumentacije dijelom rezultat neraščišćenih internih finansijskih odnosa iz prošlih godina.

Neraščišćeni interni finansijski odnosi¹, zajedno sa neurednom i neažurnom računovodstvenom evidencijom ostvaraju značajnu mogućnost nezakonitog korištenja javnih sredstava. Njihovo raščišćavanje predstavlja obiman posao kojeg nije moguće završiti u kratkom vremenskom periodu. S toga, preporučujemo rukovodstvu da ovaj problem neizostavno prati u kontinuitetu; da donese odgovarajuće planove za realizaciju; da zaduži osoblje i angažuje odgovarajuće resurse na način koji potvrđuje aktivan odnos prema ovom problemu, s obzirom da se nismo uvjerali da je to do sada bio slučaj.

¹Neraščišćeni interni finansijski odnosi se javljaju kao rezultat potraživanja i obaveza između sjedišta Ministarstva i DKP mreže.

Pod neažurnom finansijsko – računovodstvenom evidencijom, između ostalog, mislimo na sljedeće značajnije pokazatelje i brojne neraščišćene bilansne pozicije²:

- neriješeni interni finansijski odnosi³ koji se ogledaju sa stanjima zatečenim na kontima 1613 «Potraživanja od organa» (u iznosu od 1.436.701,55 KM) i kontima 3613 «Obaveze unutar organa» (u iznosu od 1.255.257,87 KM).
- pozicija «Ostala potraživanja» u iznosu od 920.240,71 KM;
- neraščišćene akontacije za službeni put, sa iznosom od 340.446,24 KM zatečene su na kontu 131311 (moramo istaći kako su po ovom pitanju učinjeni određeni pomaci i dio potraživanja je naplaćen. Sugerišemo obavezu nastavka započetih aktivnosti na sređivanju stanja na ovome kontu, kao i da se za neopravdane akontacije obavezno trebaju teretiti odgovorna lica);
- na «prijelaznom računu» zatečen je iznos od 156.297,46 KM iako je taj račun na kraju godine trebao da ima «stanje nula» (potrebno je izvršiti analizu stanja i razloge neraščišćivanja);
- zatečeno je stanje na kontu 5911 «Neraspoređeni višak prihoda» sa iznosom od 5.042.697,24 KM, koje također nije raščišćeno prema pozicijama koje korespondiraju sa ovim kontom, itd.

Ovdje navedeni slučaj neraščišćenih akontacija za službeni put ili neki drugi trošak evidentiran u sjedištu Ministarstva, a zatim djelomično ili u cijelosti pravdan u DKP-u ili obrnuto. Postoji mogućnost da dio tih iznosa ili akontacija nije uopšte pravdan (raščišćen). Proteklih godina nije se vršilo potpuno, cjelovito sravnjenje obaveza i potraživanja između sjedišta Ministarstva i DKP-a. Moramo istaći činjenicu da revizija na ove probleme ukazuje već godinama, a da se stanje i dalje ne mijenja i ne poboljšava.

Ured za reviziju preporučuje da Ministarstvo hitno sačini program aktivnosti kojim bi se otklonili uzroci neažurnosti računovodstva. Nadalje, sugerišemo raščišćavanje pobrojanih bilansnih pozicija kako bi Ministarstvo u narednom periodu postupno došlo u stanje urednog i ažurnog računovodstva. Preporučujemo organizovanje kvalitetnih procedura finansijskog izvještavanja na osnovu tačnih računovodstvenih evidencija, što bi rukovodstvu u slučaju određenih nepravilnosti omogućilo preduzimanje pravovremenih preventivnih i interventnih mjera.

Skrećemo pažnju rukovodstvu Ministarstva na visoke rizike poslovanja i na mogućnost nezakonitog korištenja javnog novca u neraščišćenim bilansnim pozicijama.

² Podaci uzeti iz Glavne knjige Ministarstva.

³ Isti problemi se javljaju i u revidiranim DKP-ima i opisani su u poglavlju 3. ovog Izvještaja.

2.4. Prikupljanje i transfer konzularnih taksi – materijalno i finansijsko sravnjenje

Analizirajući sistem prikupljanja i transfera finansijskih sredstava naplaćenih od raznih konzularnih usluga posredstvom DKP mreže, utvrdili smo sljedeći nedostatak:

- Već duže vrijeme (najmanje zadnje tri godine), Ministarstvu nedostaju procedure i postupci kojim bi se osigurale redovno upoređivanje zaduženih putnih isprava i drugih vrijednosnica sa finansijskim stanjem prikupljenih sredstava na osnovu istog. Spomenuti postupak je potrebno sprovesti na nivou svakog DKP-a koji vrši te poslove, kao i na nivou Ministarstva (najmanje jednom godišnje).

Napominjemo da je tokom 2003. godine na osnovu ovoga izvora javnih prihoda prikupljeno 19.457.269,99 KM za Budžet BiH i da je zbog tako velikog i značajnog iznosa neophodno da se skrene pažnja svim djelatnicima u Ministarstvu i menadžmentu na ovaj problem.

Dodatno, naglašavamo da je po mišljenju revizije neophodno razmotriti poboljšanja u Odjeljenju za konzularne poslove i Odjeljenju za finansije u smislu bolje povezanosti ta dva odjeljenja, te povećanja efikasnosti i racionalizacije organizacije koja će omogućiti redovno sravnjenje spomenutog materijalnog i finansijskog stanja putnih isprava i drugih vrijednosnica.

Dojam je revizije kako se ovom pitanju nije posvetila dužna pažnja. Mi smatramo da se prilikom naplate od konzularnih usluga mora omogućiti analitička evidencija uplaćenih sredstava po vrstama konzularnih taksi. Time bi se uspostavila efikasna kontrola i evidencija po svakoj vrsti usluge za svaku vrstu konzularne takse, što sadašnji sistem poslovanja ne omogućava.

Da bi se izvršilo sravnjenje broja i vrsta izvršenih konzularnih usluga sa finansijskim stanjem, prihodi trebaju da se analitički razvrstaju u suradnji s Ministarstvom finansija i trezora, s obzirom kako se sve uplate vrše na jedinstveni račun Trezora (JRT).

Ured za reviziju preporučuje izradu godišnjeg zapisnika o sravnjenju naturalne i finansijske vrijednosne evidencije konzularnih usluga (molimo vidjeti preporuke iz revizionih izvještaja iz prošlih godina). Sugerišemo vršenje navedenih radnji po svakom DKP-u i na nivou Ministarstva.

Preporučujemo analiziranje interne organizacije Ministarstva čije je poslovanje vezano za navedenu oblast poslovanja, i potom, jasno definisanje pojedinačnih zaduženja djelatnika i odgovarajućih odjeljenja. Revizija, također, očekuje da Ministarstvo pokrene hitnu i nedvojbenu inicijativu prema Ministarstvu finansija i trezora kako bi se ovo pitanje zajednički riješilo.

Ured za reviziju je još prošle godine u cijelosti podržao započeti projekat aplikativne podrške evidentiranja izvršenih konzularnih operacija u DKP-ima BiH i uvezivanja sa finansijskim poslovanjem Ministarstva (projekat elektronskog poslovanja evidentiranja i naplaćivanja konzularnih taksi).

Ovaj projekat kojeg i dalje smatramo vrlo značajnom aktivnosti rukovodstva je obustavljen iz nepoznatih razloga! Takav ishod zabrinjava i udaljava Ministarstvo od konačnih rješenja za evidencije i materijalno-finansijska savršenja.

Ured za reviziju skreće pažnju na važnost projekta kojim su trebali biti ostvareni neophodni tehnički preduvjeti za uspostavljanje bolje kontrole poslovanja i prikupljanja prihoda. Sugeriramo hitni nastavak implementacije projekta sa otklanjanjem uočenih slabosti zbog kojih je projekat zaustavljen.

Revizijom je utvrđeno kako sistem internih kontrola pri pružanju konzularnih usluga nije zadovoljavajući, ni u sjedištu, niti u DKP mreži (nedostaju pisana pravila i procedure za pružanje konzularnih usluga). Drugim riječima, zatečena je praksa koja nije dovoljno definisana odgovarajućim pravilima i procedurama koje osiguravaju najpovoljniji ishod pružanja ovih usluga za građane BiH (u zemlji i u inostranstvu) u skladu sa Zakonom. Istovremeno, takvim bi se procedurama na transparentan način smanjio rizik od određenih nepravilnosti (npr. kroz definisanje proceduralnih faza-koraka za bilo koji od dokumenata), a istovremeno bi se osigurao kvalitetan dokumentarni trag za svaki postupak i poboljšale kontrole.

Ovom prilikom istakli bismo i problem funkcionisanja pisarnice u sjedištu Ministarstva koja nije organizovana i ustrojena prema pravilima suvremenog uredskog poslovanja (uočili smo dupliranje evidencionih brojeva ili davanje različitih numeričkih oznaka za isti predmet), što se negativno odražava na poslovnost pružanja konzularnih usluga u sjedištu. Uz eventualno konsultiranje iskustava drugih zemalja i adekvatan angažman odgovarajućih kadrova, smatramo da se mogu postići produktivniji rezultati u relativno kratkom vremenskom roku.

Ured za reviziju sugeriše izradu jasnih i preciznih procedura za pružanje konzularnih usluga u sjedištu Ministarstva i pri DKP mreži, čime bi se poboljšale interne kontrole u radu konzularnog Odjeljenja.

Skrećemo pažnju na potrebu permanentnog edukovanja osoblja koje radi na konzularnim poslovima (u sjedištu Ministarstva i pri DKP mreži) sa ciljem pružanja što kvalitetnijih konzularnih usluga našim državljanima.

2.5. Planirani i ostvareni budžet za 2003. godinu

Tokom 2003. godine Ministarstvo nije prekoračilo budžet, ni u ukupnom iznosu, niti po budžetskim linijama. Iako se radi o pozitivnom ishodu, skrećemo pažnju menadžmentu da je takav rezultat postignut zahvaljujući Odluci Vijeća ministara o promjeni strukture rashoda donesenoj 22.01.2004. godine.

Iako smatramo da je menadžment koristio zakonitu mogućnost prestrukturiranja, želimo istaći da je knjigovodstvena evidencija Ministarstva bilo neažurna tokom cijele godine i da Ministarstvo nije moglo u cijelosti pravovremeno pratiti izvršenje budžeta na osnovu računovodstvenih podataka.



TABELA UPOREDNOG PREGLEDA PLANIRANIH I OSTVARENIH RASHODA U 2003. god.

R. Br.	Vrsta Rashoda	Budžet 2003.	Rebalans 2003.	Promjena strukture	Rezerva budžeta	Ukupno odobreno	Ostvareno 2003.	Razlika (7-8)	Index 8/7* 100
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
I.	TEKUĆI IZDACI	38.343.651	37.689.651	0	0	37.689.651	36.961.536	728.115	98
1.	Plaće zaposlenih	15.700.000	15.995.429	-703.152	0	15.292.277	15.229.129	63.148	99
2.	Naknad.trošk. uposl.isk.zastup.	9.683.145	8.213.809	586.191	0	8.800.000	8.498.767	301.233	94
3.	Putni troškovi	1.317.000	1.379.525	70.475	0	1.450.000	1.449.875	125	99
4.	Izdaci za energiju	490.000	514.378	0	0	514.378	504.199	10.179	98
5.	Izdaci za komunalne usluge	2.380.000	2.488.544	0	0	2.488.544	2.434.866	53.678	97
6.	Nabavka materijala	900.000	930.716	-237.716	0	693.000	590.778	102.222	85
7.	Izdaci za usluge prijevoza i goriva	606.500	630.927	-120.927	0	510.000	507.627	2.373	99
8.	Unajmljivanje imovine i opreme	3.500.000	3.634.871	365.129	0	4.000.000	3.985.611	14.389	99
9.	Izdaci za tekuće održavanje	820.000	863.203	40.000	0	903.203	901.803	1.400	99
10.	Izdaci za osiguranje	447.006	577.386	0	0	577.386	508.681	68.705	88
11.	Ugovorne usluge	2.500.000	2.460.863	0	0	2.460.863	2.350.200	110.663	95
II	TEKUĆI GRANTOVI	0,00	0,00	0	0	0,00	0,00	0,00	0
III	KAPITALNI IZDACI	0	400.000	0	0	400.000	357.053	42.947	89
1.	Nabavka opreme	0	400.000	0	0	400.000	357.053	42.947	89
IV	PROGRAM POSEB. NAMJEN	0	110.000	0	0	110.000	78.217	31.783	71
1.	Predsjedavanje SEECP	0	110.000	0	0	110.000	78.217	31.783	71
	UKUPNO I+II+III+IV	38.343.651	38.199.651	0		38.199.651	37.396.806	802.845	98
	Broj zaposlenih na 31.12.2003.	464	448	0		439	439	0	100

Iako se većinom pozicija prezentovanih u tabeli iznad pokazuje visok stupanj izvršenja budžeta, skrećemo pažnju da se u uvjetima neažurnih računovodstvenih evidencija, menadžment Ministarstva suočava sa visokim rizikom pri praćenju izvršenja budžeta.

U cilju praćenja izvršenja budžeta neophodno je imati tačne i pravovremene računovodstvene podatke, te u tom pogledu još jednom ukazujemo na neophodnost ažurnosti računovodstvene evidencije. Posebice naglašavamo kako prilikom planiranja budžeta treba uzeti u obzir planske zadatke koje Ministarstvo treba da realizuje i iste uskladi sa odobrenim finansijskim sredstvima tj. Budžetom.

Ured za reviziju sugeriše rukovodstvu Ministarstva da ubuduće nakon usvajanja budžeta obavezno izvrši usklađivanje svojih planova i programa rada za tekuću godinu i izvrši korekciju svake budžetske linije u odnosu na planirani-projektovani iznos, prilagođavajući se strukturi odobrenog budžeta (obavezna korekcija projektovanih stavki u odnosu na odobrene).

2.6. Popis sredstava i izvora sredstava po stanju 31.12. 2003.

Revidirajući izvršeni popis sredstava⁴ i izvora sredstava za 2003., utvrdili smo kako isti nije urađen u skladu s računovodstvenim standardima. Uočili smo brojne propuste koji su učinjeni tokom popisa u 2003. godini, kako slijedi:

- Nisu izvršene odgovarajuće pripreme koje prethode popisu (računovodstvene pripreme, pripreme na terenu itd.);
- Nije izvršen cjelovit popis gotovine;
- Nije izvršen popis obaveza i potraživanja;
- Nije sačinjen godišnji elaborat o izvršenom popisu. Nisu donesene odgovarajuće odluke, niti su izvršena odgovarajuća knjiženja po izvršenom popisu. Dva donirana vozila nisu evidentirana u knjizi osnovnih sredstava (Toyota, donacija od ureda UNDP-a i Audi A3, donacija od osiguravajuće kuće kao naknada za ukradeno vozilo). Ovim je propustom pozicija stalnih sredstava podcijenjena u Bilanci stanja za iznos od 33.579,00 KM.
- Dva donirana vozila nisu evidentirana u knjizi osnovnih sredstava (Toyota, donacija od ureda UNDP-a i Audi A3, donacija od osiguravajuće kuće kao naknada za ukradeno vozilo). Ovim je propustom pozicija stalnih sredstava podcijenjena u Bilansu stanja za iznos od 33.579,00 KM.
- Nije okončano usklađivanje knjigovodstvenog stanja sa stvarnim stanjem, utvrđenim popisom u Ministarstvu i diplomatsko-konzularnim predstavništvima.

Pored pobrojanih nedostataka, ističemo najznačajnije probleme koji su se javili tokom popisa:

- Zabilježeno je značajno neslaganje zatečenih inventurnih brojeva;
- Nisu raščišćeni interni finansijski odnosi, što je značajno otežavalo izvršenje popisa;
- Uočena su brojna neslaganja knjigovodstvenog i stvarnog stanja.

Ured za reviziju ponovno⁵ sugeriše Ministarstvu sačinjavanje izvanrednog popisa tokom 2004. godine, s obzirom da popis u 2003. godini nije urađen u potpunosti i sveobuhvatno, u skladu sa zakonskim propisima. Po mišljenju revizije uspješnim popisom bi se riješili nagomilani problemi iz ove oblasti koji se prenose iz godine u godinu, a time bi se osigurala tačnost, istinitost i objektivnost finansijskih izvještaja.

4 Svrha popisa jeste da se na temelju stvarnog stanja uskladi knjigovodstveno stanje sredstava i njihovih izvora, knjiženjem razlika, odnosno viškova i manjkova i tako osiguraju realni podaci u računovodstvenim iskazima godišnjeg obračuna. Popis doprinosi da u godišnjim finansijskim izvještajima bude iskazan istinit i fer pregled sredstava, obaveza i potraživanja pod uslovom da se isti uradi u skladu s propisima, što po mišljenju Ureda za reviziju nije bio slučaj sa izvršenim popisom za 2003. u Ministarstvu.

5 Vidjeti Izvještaj o reviziji za 2000., 2001. i 2002. godinu; preporuke vezane za popis imovine tih izvještaja (<http://www.revizija.gov.ba>).



Ističemo kako su tokom 2003. godine učinjeni određeni pozitivni pomaci pri popisu stalnih sredstava. Revizija ove pomake podržava, ali smatramo kako to nije dovoljno i kako treba nastaviti sa popisom u kontinuitetu. Posebno naglašavamo potrebu i obavezu izvršenja popisa obaveza i potraživanja, čime bi se u određenoj mjeri riješili interni finansijski odnosi tj. raščistila potraživanja (konta klase 1) i obaveze (konta klase 3).

U svrhu kvalitetnijeg pristupanja popisu, revizija sugerše menadžmentu formiranje više komisija za popis (posebno za osnovna sredstva, razdvajanje komisija za popis automobila, kompjuterske opreme itd.), kao i razmatranje mogućnosti budućeg obilježavanja osnovnih sredstava "bar kodom".

U cilju efikasnog upravljanja imovinom, preporučujemo razmatranje mogućnosti zaduženja određenog lica za evidenciju osnovnih sredstava.

2.7. Rashodi - tekući izdaci

Analizirajući rashodovnu stranu Računa prihoda i rashoda, ističemo sljedeće značajnije troškove⁶ na rashodovnoj strani koji su iskazani za cijelo Ministarstvo:

PREGLED OSTVARENIH ZNAČAJNIJIH TRŠKOVA MINISTARSTVA U 2003. godini

R.br	NAZIV TROŠKA	IZNOS
1.	Usluge reprezentacije	967.638,81
2.	Naknade troškova smještaja-zakup stanova	5.081.767,85
3.	Unajmljivanje prostora i rezidencija	3.500.078,54
4.	Usluge materijala i popravaka vozila	401.808,48
5.	Putni troškovi	1.449.875,39
6.	Izdaci telefonskih i poštanskih usluga	1.966.241,91
7.	Naknade za privremene i povremene poslove	1.340.104,07

⁶ Podaci uzeti iz Glavne knjige Ministarstva.

Nakon revidiranja i analize pojedinih kategorija spomenutih troškova, ističemo sljedeća zapažanja i sugestije:

Troškovi reprezentacije

Kada su u pitanju troškovi reprezentacije uočili smo kako se veći dio sredstava za reprezentaciju troši, kako u sjedištu tako i DKP mreži, na usluge koje se pružaju zaposlenicima Ministarstva i gostima iz BiH koji posjećuju DKP misije. Dakle, sredstva se u velikoj mjeri troše na svakodnevnu reprezentaciju za zaposlenike u sjedištu. Uočili smo kako u sjedištu Ministarstva oko 40 lica ima pravo na korištenje reprezentacije po odlukama menadžmenta. Na osnovu ovoga je u sjedištu evidentiran ukupan iznos od 186.751,46 KM za 2003. godinu, a u DKP mreži 780.887,35 KM.

Uočili smo veliki postotak trošenja reprezentacije pri DKP-ima u prilikama posjeta različitih delegacija iz BiH u dotičnu zemlju. Postavlja se pitanje opravdanosti i svrhe takve reprezentacije koja se troši na domaće zvaničnike.

Pitanje korištenja reprezentacije nije sistemski riješeno za Institucije BiH. Nema jasnih i preciznih kriterija u kojim se prilikama mogu koristiti javna sredstva za državnu reprezentaciju, do kojeg nivoa po korisniku i po kojem nivou gostiju i poslovnih partnera. Nisu definisani kriteriji za davanje ovlaštenja, nisu definisani uslovi za kupnju i primanje poklona, a posebno nisu sistemski definisani uslovi za izvještavanje o korištenoj reprezentaciji (mjesto, prilika, vrijeme, nosilac ovlaštenja, povod-razlozi, popis gostiju, specifikacija računa, poštivanje ograničenja itd.).

U Ministarstvu je zatečena Instrukcija o reprezentaciji koja samo u određenoj mjeri reguliše pobrojana pitanja. Pored toga što se menadžmentu sugerise dogradnja ovog internog pravila, skreće se pažnja na njegovu nedosljednu primjenu tokom 2003. godine. Unutar testiranog uzorka primijećeno je kako se, po pravilu, ne navode svrhe korištenja reprezentacije, nedostaju spiskovi gostiju i drugi elementi.

Unajmljivanje rezidencija i zakupa stanova

Revizija ističe kako nisu jasno i precizno regulisane sve pojedinosti oko unajmljivanja prostora i rezidencija, kao i zakupa stanova za potrebe Ministarstva i DKP mreže. Prilikom intervjua sa zaposlenim dobili smo informacije kako se u pojedinim slučajevima prilikom promjene ambasadora, automatski traži i promjena rezidencije. Ovim se povećavaju troškovi, a posebno što se za takve poslove angažuju agencije koje ispostavljaju visoke račune za svoje posredničke usluge.

Ističemo kako nisu usvojena jasna i precizna pravila ko, kada i u kojim uslovima može promijeniti rezidenciju, kao i na koliku površinu korisnog prostora (kvadraturu) rezidencije ambasadori imaju pravo.

Kriteriji kod zakupa stanova za zaposlenike u DKP mreži, također nisu dovoljno jasno i precizno razrađeni. U praksi se sreću slučajevi da se jednostavno zaključi ugovor o zakupu jednak prethodno odobrenom iznosu (internim pravilima se definiše da zaposlenik ima pravo na naknadu troškova zakupa do npr. 50% od plaće). Takav jednostrani pristup upućuje na zaključivanje ugovora do maksimalnog iznosa, a istovremeno se zanemaruju drugi kriteriji (npr. da li je zaposlenik sa porodicom ili bez, itd.).

S obzirom da Ministarstvo nema detaljnih i transparentnih kriterija na osnovu kojih se sklapaju ugovori o zakupu, u praksi su se pojavile velike različitosti u veličini stanova za različite potrebe zaposlenika, kao i po cijenama (ukupan iznos kojeg je Ministarstvo potrošilo u ove svrhe tokom 2003. godine iznosi 5.081.767,85 KM).

Ured za reviziju sugerše donošenje jasnih i preciznih pravila i procedura koje bi u cijelosti zamijenile postojeća nedovoljna pravila. Potrebno je preciznije odrediti i učiniti transparentnim ko, kada, u kojim uslovima ima pravo na stan, koliki može biti taj stan, na kojoj lokaciji (centar, periferija, i sl.), koliko se prilagođavaju ovi uslovi u skladu s brojem članova domaćinstva, itd. Sugeršemo Inspekciji Ministarstva da obavezno periodično provjerava zaključene ugovore o stanarinama na licu mjesta. Sugeršemo menadžmentu Ministarstva da koristi iskustva drugih zemalja u ovoj problematici, a posebno onih zemalja jednakog ili sličnog nivoa ekonomske razvijenosti kao BiH.

Usluge materijala i popravaka vozila

Usluge materijala i popravaka vozila su realizovane u ukupnom iznosu od 401.808,48 KM za 2003. godinu. Uočeni su primjeri visokih računa za popravke pojedinih vozila. Procedure i pravila slanja vozila u servis tokom godine nisu bile jasne i transparentne, premda su uočene promjene ka jačanju sistema internih procedura koji regulišu ovu problematiku.

Ministarstvo u najvećem dijelu koristi vlastiti vozni park osim jednog vozila koje je registrovano na Vladu Republike Srpske (na žalost, ovo je vozilo ukradeno prije podnošenja ovog izvještaja revizije).

Jedno od vozila Ministarstva je dano na korištenje Kabinetu predsjedavajućeg Vijeća ministara, a njegove troškove održavanja je tokom 2003. godine nastavilo plaćati Ministarstvo, što ne potvrđuje u potpunosti namjensku potrošnju ove budžetske stavke namjenjene Ministarstvu. Pored navedenog, tokom 2004. godine ovo je vozilo preneseno u trajno vlasništvo Vijeća ministara. Za svaku posudbu vozila i prijenos vlasništva na druge institucije, uključujući i ovaj slučaj, potrebno je utvrditi transparentne procedure. Kao što je navedeno za druge kategorije troškova, i za troškove upotrebe službenih vozila i privatnih vozila koja se koriste u službene svrhe nedostaju sistemski pravila i preciznije odredbe o posudbama, prenosu vlasništva, zaštiti državne imovine, odgovornosti za slučajeve oštećenja, otuđenja, itd. Skrećemo pažnju menadžmentu na ova pitanja i potrebu privremenog rješavanja prije donošenja sistemskih pravila.

Putni troškovi

Putni troškovi su tokom 2003. godine realizovani u prilično visokom iznosu - od 1.449.875,39 KM što samo po sebi postavlja pitanje opravdanosti ovolikog iznosa. Uočili smo kako je u Ministarstvu vršena analiza putnih troškova tokom godine, te smatramo kako se ona treba nastaviti i proširiti sa analizama opravdanosti i svrsishodnosti enormno velikog broja službenih putovanja.

Nadalje, uočili smo kako uz pojedine putne naloge nisu priloženi izvještaji o službenom putovanju. Vrlo često nedostaju pozivi za službeni put u inostranstvo iz kojega bi se vidjelo u kojem obujmu organizator snosi troškove službenog putovanja.

Revizijom su utvrđeni visoki troškovi prijevoza javnim sredstvima u iznosu od 332.517,40 KM (podatak se odnosi samo za zaposlene sjedišta Ministarstva). Mišljenja smo kako bi se ove usluge trebale ugovoriti posredstvom tendera (putem Komisije za odabir najpovoljnijeg dobavljača koju je imenovalo Vijeće ministara). Revizija je dobila na uvid dokaze da se Ministarstvo obraćalo spomenutoj komisiji za izbor, ali ta komisija nije preduzela nikakve aktivnosti po ovom pitanju u toku 2003. godine.

Izdaci telefonskih i poštanskih usluga

Izdaci telefonskih i poštanskih usluga (ukupan iznos od 1.966.241,91 KM) su po mišljenju revizije dosta visoki. Značajan dio može da se pravda specifičnostima posla Ministarstva i disperziji DKP mreže. Ali, u cilju racionalnijeg poslovanja i korištenja telefonskih usluga, sugerišemo preispitivanje, detaljnu analizu troškova telefona. Preporučujemo razmatranje mjera racionalizacije i štednje. Sugerišemo da se razmotre mjere štednje u formi obaveznog procentualnog smanjenja troškova ili gašenja opcije biranja početnih brojeva oznake «0», a u slučaju da rezultati izostanu, sugerišemo korištenje listinga biranih brojeva za odobravanje troškova službenih razgovora.

Naknade za privremene i povremene poslove

Naknade za privremene i povremene poslove su u 2003. godini realizovane u iznosu od 1.340.104,07 KM. Primijetili smo kako se određeni ugovori o privremenim poslovima produžavaju godinama (u Odjeljenju kadrovske službe nemaju odgovarajuću bazu podataka iz koje bi se jasno vidjelo koliko je vremenski bila angažovana jedno lice po ugovoru o djelu, kao i koliko puta su zaključivani ugovori).

Sugerišemo sačinjavanje pregleda angažovanih zaposlenika za više godina unazad i preispitivanje opravdanosti za svaki pojedinačni slučaj. Preporučujemo da se ovakav vid zapošljavanja dovede u racionalne, opravdane i zakonske okvire koji regulišu ovu oblast (provjeriti da li sva takva zaposlenja imaju saglasnost Ministarstva ili je bilo samovoljnog zapošljavanja u DKP-ima, bez saglasnosti Ministarstva).

*
* *

Revizijom troškova osiguranja radnika utvrdili smo kako je Ministarstvo izvršilo duplo osiguranje kod dvije različite osiguravajuće kuće za iste zaposlenike koji rade u sjedištu Ministarstva. Ovakvim načinom trošenja budžetskih sredstava učinjeni su nepotrebni troškovi koji na godišnjem nivou iznose 13.200,00 KM.

*
* *

Ured za reviziju preporučuje, kada su u pitanju rashodi - tekući izdaci, da se sačini odgovarajuća analiza opravdanosti troškova za svaku kategoriju troškova. Istovremeno, potrebno je utvrditi mjere racionalizacije i štednje. Želimo naglasiti neophodnost podizanja sistema internih kontrola na viši nivo i sačinjavanje internih pravila i procedura koja će jasno i precizno regulisati nastanak svih značajnijih troškova. Mehanizmi kontrola nad dosljednom primjenom usvojenih pravila moraju biti unaprijed poznati. Također, neophodno je jasno i precizno definisati ko, kada, do kog iznosa i u kojim uslovima može da stvara troškove u cilju racionalnog i efikasnog poslovanja, u skladu sa zakonskim propisima.

2.8. Sudski sporovi

Tokom revizije, Ured za reviziju je izvršio analizu spiska svih sudskih sporova kojih se vode protiv Ministarstva i utvrdio kako ukupna vrijednost sporova iznosi 1.144.637,80 KM (u iznose sporova nisu ukalkulisani sudski troškovi, kao ni moguće kamate, s obzirom kako su isti u toku). Ovdje se uglavnom radi o radnim sporovima koji potiču jednim dijelom i iz ranijih godina poslovanja Ministarstva.

Ured za reviziju je mišljenja kako bi zbog neizvjesnosti rezultata sudskih sporova, u ovu svrhu trebalo je da se planiraju određena sredstva u budućem periodu (u slučaju gubitka sporova). Potrebno je da se temeljito ispituju uzroci sporova i pripremiti se za dolazeće sudske rasprave. O svim ovim slučajevima treba da se upozna Vijeće ministara BiH, Ministarstvo finansija i trezora i Pravobranilaštvo BiH.

2.9. Rad Inspekcije u 2003. godini

Tokom revizije poslovanja je utvrđeno kako rad Inspekcije nije bio organizovan na zadovoljavajućem nivou i na način kako je revizija preporučila u ranijim izvještajima. Aktivnosti koje preduzela Inspekcija nisu u cijelosti zadovoljile potrebe Ministarstva i po mišljenju Ureda za reviziju, bile dosta rutinske - bez sagledavanja i rješavanja suštinskih problema.

Analizirajući izvještaj Inspekcije za 2003. godinu, utvrdili smo kako isto ukazuje na slabosti i određenu pasivnost u samome radu Inspekcije. Ističemo kako Inspekcija nije bila u dovoljnoj mjeri angažovana na otklanjanju mnogobrojnih nepravilnosti i propusta u poslovanju Ministarstva.

Uočili smo kako određene započete aktivnosti oko inspekcionijskih pregleda (na osnovu revizionih nalaza iz 2002. godine) nisu završene do kraja i kako nisu dale očekivane rezultate (primjerice sređivanje stanja u DKP mreži, predstavništva Tel Aviv i Pariz). Sugerisane transformacije, kao i poboljšanje stručne i kadrovske osposobljenosti nisu realizovane i učinjene u toku 2003. godine. Sa dijelom ovih transformacija i kadrovskim jačanjem počelo se praktično tek u drugom kvartalu 2004. godine.

Ured za reviziju preporučuje rukovodstvu Ministarstva nastavak započetih aktivnosti na organizacionoj transformaciji i kadrovskom jačanju inspekcione službe. Posebice želimo istaći i naglasiti angažovanje stručnih i osposobljenih kadrova u izvršavanju složenih inspekcionijskih poslova (posebice poslova interne revizije). Kvalitetnim i edukovanim zaposlenicima kao i dobrom organizacijom Inspekcije (po novoj organizaciji Interne revizije), te suvremenim metodama rada, rukovodstvo Ministarstva bi imalo snažan instrument u rukama za preventivno otklanjanje slabosti i negativnosti u poslovanju.

2.10. Izvještaj o informacionom sistemu

U Ministarstvu se koriste kompjuteri za izvršavanje svakodnevnog uredskog poslovanja i međusobne komunikacije. Kompjuteri su uvezani u lokalnu mrežu LAN i povezana su sa Internetom. Izuzev doniranih kompjutera koji imaju licencirane programe, revizijom je utvrđeno kako se koriste nelicencirani softveri za rad. Skreće se pažnja Ministarstvu kako se koristeći nelicenciranim softverima izlažu riziku pravnih posljedica kršenja autorskih prava, te mogućim neplaniranim troškovima održavanja nelicenciranih softverskih paketa.

2.10.1. Administrativna i organizaciona kontrola

U Odjeljenju za IT ne postoji pravilnik kojim su opisani poslovi i koji bi formalno definisao polje rada i odgovornosti, te osigurao razdvajanje dužnosti, iako neformalna podjela poslova postoji. Uočeno je kako više lica dijeli administratorsku šifru za rad na mreži, što uslijed nedefinisane odgovornosti, može da izazove slabost u sigurnosnom sistemu.

Također, uočeno je kako različiti informacioni podsistemi koji se u Ministarstvu koriste, međusobno nisu uvezani, te kako postojeći informatički kapaciteti nisu na najbolji način iskorišteni. Informacioni podsistemi čine zasebne cjeline bez ikakvog međusobnog povezivanja i dijeljenja resursa sa drugim podsistemima i Ministarstvom kao cjelinom. Nije povezan softver za personalnu evidenciju sa softverom za obračun plaća, sistem ulazne šifre na vratima sa sistemom provedenog vremena na poslu, itd.

U Ministarstvu evidentno postoje kapaciteti za uspostavljanje organizovanog informacionog sistema, međutim stiče se dojam da zbog neadekvatne organizacione kontrole i međusektorske nepovezanosti, Ministarstvo ostaje uskraćeno od efikasne informatičke podrške poslovnim procesima.

Bitno je napomenuti kako je pokrenut projekat uspostavljanja softvera za kreiranje i praćenja naplate konzularnih usluga u DKP mreži. Spomenuti projekat je dobio podršku Ureda za reviziju tokom revizije računa 2002. godine. Želimo skrenuti pažnju da je iz nepoznatog razloga obustavljena dalja implementacija i da nisu svi DKP-i opremljeni ovim softverom, kako je to bilo planirano.

Rukovodstvo Ministarstva bi trebalo da definiše opis poslova svih zaposlenih u informatičkom odjeljenju sa jasnim rasporedom poslova, obaveza i odgovornosti.

Radi bolje efikasnosti informatičko odjeljenje bi trebalo da radi na integrisanju postojećih informacionih podsistema i softvera u jedinstven sistem Ministarstva.

Ured za reviziju sugeriše Ministarstvu nastavak implementacije softvera za konzularno poslovanje i preduzme aktivnosti kako bi ovaj softver bio u cijelosti implementovan.

2.10.2. Kontrola fajlova, softvera i pravljenje rezervnih kopija

Utvrđeno je kako služba za IT podršku nema kreirana interna pravila o korištenju informacionog sistema, pohranjivanju podataka, korištenju e-maila, vođenju IT projekata i nabavci opreme. Također je utvrđeno kako nije napravljena klasifikacija podataka na osnovu koje bi se putem mreže informacionog sistema dodjeljivala pojedina prava pristupa mrežnim resursima i podacima.

Revizijom je utvrđeno kako se ne prave rezervne kopije za operativno poslovanje na nivou Ministarstva (mislimo na svakodnevno uredsko poslovanje), iako za to postoji potreba i neophodna oprema.

Revizija sugeriše Ministarstvu usvajanje pravila i procedura o pohranjivanju i zaštiti podataka. Također, neophodno je da se izvrši klasifikacija podataka, nakon čega bi trebala da se definišu prava pristupa pojedinim mrežnim resursima i podacima. Sugerisemo da se Pravila o pravima pristupa definišu na nivou cijelog Ministarstva, pri čemu treba voditi računa o što boljoj međusektorskoj komunikaciji.

3. NALAZI REVIZIJE I PREPORUKE U DKP – MREŽI

Revidiranjem poslovanja DKP mreže posao revizije se odvijao u dvije faze:

- **Prva faza -** Prema odgovarajućoj skali rizika, izabrani su i revidirani DKP-i u Beču, Münchenu i Stuttgartu. Revizija je izvršena u periodu od 15.12. do 19.12.2003. godine (samo dio vremena utrošen na rad na terenu). Nalazi i zapažanja revizije ove faze daju se u drugom dijelu ovog poglavlja;
- **Druga faza -** Sistemom uzorka revidirali smo dokumentaciju ambasade u Parizu, Tel Avivu, Hagu, Washingtonu i Kuvajtu. Radi se o dokumentaciji DKP-a koja nam je bila na raspolaganju u sjedištu Ministarstva prilikom vršenja revizije završnog računa Ministarstva za 2003. godinu.

*
* *

3.1. Ambasade u Beču, Münchenu i Stuttgartu

Želimo istaći kako zajednički nalazi imaju manja odstupanja po revidiranim DKP-ima. S druge strane, može se pretpostaviti kako ni svaki pojedinačni problem kojeg smo prezentovali u svakom od revidiranih DKP-a nije unikatan i kako se ne može isključiti postojanje istog ili sličnog nedostatka još ponegdje unutar DKP mreže.

Skrećemo pažnju menadžmentu Ministarstva na sljedeće generalne nalaze revizije:

- nedovoljno izgrađen sistem internih kontrola;
- značajne viškove javnih sredstava rasute po računima DKP-a;
- nedovoljno izgrađen sistem planiranja rada i praćenja rezultata rada mreže;
- nedostatke u sistemu izdavanja putnih isprava;
- nedostatke u obračunu konzularnih taksi za ispis iz državljanstva;
- neraščišćena višegodišnja potraživanja i dugovanja DKP-a i sjedišta Ministarstva;
- nedostatke u funkcionisanju informacionih sistema, probleme u obračunima i razmjeni informacija na relaciji DKP-sjedište Ministarstva

3.1.1. Zajednički nedostaci

Zbog određenih sličnosti u nalazima, preporučuje se menadžmentu Ministarstva kako zajedničke nedostatke promatra kao uzorak koji će poslužiti za **brže planiranje i preduzimanje mjera i korektivnih akcija za cjelokupnu DKP mrežu**. Unutar grupe zajedničkih problema i nedostataka, ističemo sljedeće:

Sistem internih kontrola

Sisteme internih kontrola u revidiranim DKP-ima potrebno je podići na nivou koji će da osigura racionalno, transparentno i efikasno trošenje javnih sredstava. Potrebno je sačiniti jasna i precizna pravila potrošnje, uključujući i definisanje ograničenja i kriterija za korištenje pojedinih budžetskih stavki. Ističemo kako ni u pojedinačnim slučajevima, niti na zajedničkoj osnovici (nivo cijele DKP mreže) nisu u cijelosti jasno i precizno regulisani troškovi fiksnih telefona; troškovi upotrebe službenih automobila (uključujući kriterije i prava korištenja); troškovi održavanja službenih automobila; česte usluge prevođenja i ugovora u svezi toga; troškovi reprezentacije (i pored dopisa upućenog iz sjedišta Ministarstva svim DKP-ima, mišljenja smo kako treba preciznije pojasniti kriterije i prava korištenja troškova reprezentacije, te posebice navesti tačan razlog korištenja reprezentacije); troškovi brze pošte (DHL i drugi), kao i ostali uobičajeni troškovi koji su zajednički za cijelu mrežu. **Preporučujemo** da službe Ministarstva u sjedištu hitno preduzmu aktivnosti pripreme i usvajanja zajedničkih pravila potrošnje u DKP mreži, a ukoliko se procjenjuje da se ta aktivnost ne može završiti u kratkom roku, tada je neophodno proslijediti odgovarajuće upute ovlaštenim licima u DKP mreži.

Planiranje aktivnosti DKP-a i praćenje ostvarenih rezultata

Uočeno je kako DKP-i nemaju sačinjen finansijski plan rada za tekuću godinu (ukupno i po mjesecima), što nije primjereno suvremenom poslovanju javnih institucija. Plan aktivnosti DKP-a neodvojiv je od finansijskog plana koji obavezno obuhvata parametre kao što su dotacije od Trezora, povrati poreza, višak iz naplate brze pošte u odnosu na ostvarene troškove, višak neutrošenih sredstava iz prethodnih godina koji nije vraćen Trezoru, itd. Bez sistemski pripremljenih planova aktivnosti i u skladu s tim finansijskim planovima koji su u vezi, Ministarstvo nije u mogućnosti pratiti rad DKP mreže i izvršenje finansijskih planova. Bez toga nije moguće ocijeniti rad DKP mreže, te korektno pratiti i nagraditi uspješne ili zamijeniti neuspješne predstavnike.

Instrukcije iz Sarajeva

Suradnja između DKP-a i sjedišta Ministarstva nije na zadovoljavajućem nivou, posebice kada su u pitanju određena uputstva i sugestije bitni za svakodnevni rad DKP-a i za finansijsko-računovodstveno poslovanje. Ova tvrdnja se odnosi i na osiguranje povratnih informacija iz sjedišta Ministarstva, gdje ističemo značajan primjer da se DKP-ima ne dostavlja analitička bruto bilanca potrebne za sravnjenje salda. Zapazili smo kako revidirani DKP-i vrše minimalne, vrlo ograničene aktivnosti ekonomskog povezivanja sa zemljom domaćinom. Po tom pitanju nismo se uvjerali da su sistemski dostavljane odgovarajuće upute i instrukcije iz sjedišta Ministarstva. **Preporučujemo** pokretanje analiza i preduzimanje odgovarajućih mjera kojima će se ispraviti uočeni nedostaci.

Višak sredstava (stanje revidirano krajem decembra 2003. godine)

Tokom revizije je utvrđeno kako se u DKP-ima nalaze značajni iznosi akumuliranih sredstava, bilo da ona potiču iz viška prihoda nad rashodima koja nisu vraćena Trezoru na kraju poslovne godine ili se radi o tekućim uštedama. Sugeriramo menadžmentu Ministarstva da razmotri činjenice da su na početku 2003. godine zabilježena značajna sredstva u dva od tri revidirana DKP-a (Beč - 100.000 EUR, Stuttgart - 118.000 EUR) i tim tragom pokrenuti opsežne provjere u ostalim DKP-ima radi povrata.

Provjerom stanja na žiro-računu u dane revizije, stanje je također upozoravajuće – cca. 148.000 EUR u Beču i cca. 90.000 EUR u Stuttgartu. Pored toga što je neophodno izvršiti analize uslova i razloga značajnog akumuliranja i zadržavanja javnih sredstava, menadžmentu Ministarstva se **skreće pažnja** na zakonske obaveze povrata viška sredstva na budžetski račun Ministarstva. U slučaju da je neophodno da se ima određeni iznos rezervnih finansijskih sredstva za operativno poslovanje (u slučaju potrebe obaviti odgovarajuće analize), sugeriramo rukovodstvu donošenje jasnih i preciznih pravila o potrebnim i dopuštenim rezervnim iznosima. Sve što je preko dopuštenog limita obavezno se mora staviti na raspolaganje Ministarstvu za finansije i trezor. Mora se shvatiti činjenica da sredstva koja prikupljaju DKP nisu njihovi vlastiti prihodi, nego da su to isključivo javni prihodi BiH.

Izdavanje i evidencija izdanih pasoša

Nedostatak internih pravila i procedura otežava poslove konzularnih odjeljenja čime nisu u dovoljnoj mjeri jasno i precizno razrađena zakonska rješenja za izdavanje pasoša. Pored toga, smatramo kako je potrebno da se poveća obim i frekvenciju kontrolnih postupaka unutar procesa izdavanja pasoša. Sugeriramo rukovodstvu Ministarstva da tokom godine organizuje da nezavisne komisije ili Inspekcija Ministarstva izvrše *ad hoc* kontrolu izdanih i zaprimljenih putnih isprava u većem broju DKP-a i da se instruiše obavezno sačinjavanje zapisnika o izvršenom popisu u cilju prevencije eventualnih propusta i nedostataka u izdavanju putnih isprava. Ured za reviziju smatra da je neophodno obavljati redovno periodično sravnjenje materijalne i finansijske evidencije putnih isprava, te da se o takvim aktivnostima vode jednostavni pojedinačni zapisnici i sačini centralni zapisnik.

Neraščišćeni finansijski odnosi

Nalazi iz ranijih revizionih izvještaja vezani za neraščišćene interne odnose dugovanja i potraživanja između sjedišta Ministarstva i DKP-a su i dalje aktualni. U Beču je zabilježeno dugovanje iz ranijih obračunskih perioda od cca. 3.600 EUR na ime neopravdane putne akontacije, a u Münchenu su obaveze sjedišta Ministarstva prema DKP-u 16.252 KM, a dugovanje DKP-a prema Ministarstvu iznosi 29.454 KM. Skrećemo pažnju menadžmentu Ministarstva na ranije dane preporuke vezane za ovu problematiku.

Razdvajanje dužnosti i kadrovska popunjenost

Utvrđeno je da postoji nedovoljna popuna radnih mjesta, posebno za oblast ekonomije (Beč) ili da određena mjesta nisu popunjena shodno sistematizaciji (mjesto računopolagača u Münchenu). Kada su u pitanju finansijsko-računovodstveni poslovi kod kojih se zahtijeva razdvajanje dužnosti, neophodno je da se zaduženja razdijele na više zaposlenika. Ističemo potrebu promjene zatečenog stanja u Stuttgartu gdje jedna lica (računopolagač) istovremeno obavlja računovodstvene poslove, te posao blagajnika i vrši kontrolu blagajne. Preporučujemo menadžmentu da provjeri stanje i u ostalim DKP-ima, te na osnovu toga utvrdi plan kadrovske popune i usaglašena radnih mjesta sa sistematizacijom. Odgovarajućim instrukcijama za razdvajanje dužnosti Ministarstvo će smanjiti rizik od zloupotrebe javnih sredstava i povećati kontrolne funkcije u DKP-ima.

Dopunski angažmani po ugovorima o djelu

Revizija je utvrdila kako DKP-i angažuju dopunske zaposlenike po ugovorima o djelu bez posebnih regulisanja statusa takvih zaposlenja, bez pisanih procedura, odgovarajućih kriterija i ograničenja, a u pojedinim slučajevima i bez neophodnog odobrenja iz sjedišta Ministarstva (Stuttgart, dva ugovora čije je trajanje nastavljano nakon 31/03/03). Pored navedenog, uočeno je kako ugovori traju duže nego što su propisi u BiH predviđjeli za takvu vrstu radnih angažmana (vršenje privremenih i povremenih poslova, ne duže od 3 mjeseca u kontinuitetu). Preporučujemo rukovodstvu Ministarstva da se izvrše ukupne analize za DKP mrežu i sistemski pristupi rješavanju pitanja dopunskih angažmana po ugovorima o djelu za cijelo Ministarstvo.

Funkcionisanje informacionih sistema (na bazi provjere DKP Stuttgart)

- Utvrđeno je kako ne postoje upute i procedure za korištenje softvera za evidentiranje konzularnih taksi;
- Kao posljedica uvođenja ISFU sistema, odnosno Jedinstvene glavne knjige trezora i prijenosa podataka u sistem ISFU u sjedištu Ministarstva, DKP-i u inostranstvu nisu u mogućnosti da sagledaju svoje finansijsko stanje kroz glavnu knjigu i finansijske kartice sredstava i obaveza. Ovo može da ima za posljedicu greške u knjiženju (evidentiranju) poslovnih promjena. Neophodno je da se poveća podrška DKP-ima iz finansijske službe smještene u sjedištu Ministarstva i vršiti redovno usaglašavanje glavne knjige u sjedištu sa izvornom dokumentacijom u DKP-u;
- Ne pravi se 'back-up' podataka izdanih pasoša iako su na raspolaganju 'back-up' trake i osigurani uslovi.
- DKP Stuttgart je sa majem 2003. godine (zaključno sa krajem decembra 2003. godine) prestao sa slanjem izvoda iz baze podataka pasoša u sjedište Ministarstva. Podaci u elektronskoj formi o izdanim pasošima se ne dostavljaju u centralnu bazu podataka, što je zabrinjavajuće za funkcionisanje i svrsishodnost takve baze podataka;
- Takozvani 'ADI formati' ("templates") koji se koriste za unos podataka iz DKP-a u ISFU ne daju mogućnost subanalitičkog knjiženja taksi u ISFU sistem. Dakle, nije moguće izvršiti zasebna knjiženja po pojedinim taksama, iako su naknade za konzularne usluge različite. Ovaj nedostatak onemogućava adekvatnu kontrolu i praćenje prihoda od taksi razvrstanih po vrstama konzularnih usluga;
- Stanje izdanih i zaduženih pasoša nije moguće utvrditi zbog neažurnosti dokumentacije o izdanim pasošima. Revizija je utvrdila da nije vršeno redovno sravnjenje dobivenih zahtjeva za izdavanje pasoša sa stvarno izdanim pasošima i zaprimljenim knjižicama pasoša. Također, utvrđeno je kako u ovom dijelu ne postoje instrukcije iz sjedišta Ministarstva. U DKP Stuttgart je tokom revizije potvrđen nesklad između primljenih zahtjeva (za izdavanje) koji su ušli u finansijske izvještaje i stvarno izdanih knjižica.
- Softver za evidentiranje konzularnih taksi ne podržava (ne obuhvata) knjiženje sredstva na osnovu tarifnog broja 25. Konzularne takse pod ovom oznakom odnose se na naknade za odricanje od državljanstva. Zbog navedenog nedostataka, one se knjiže pod stavku «ostalo». Uslijed sve većeg rasta priliva od ovih taksi, te zbog visine takse (870 EUR), neophodno je da se dogradi postojeći softver. Treba se dodati zaseban konto za knjiženje čime bi se omogućio uvid u prihode po ovoj osnovi, uključujući slučajeve oslobađanja za pojedina lica. Sugerisana izmjena će da ubrza i pojednostavi sravnjenje broja stvarno naplaćenih taksi za odricanje od državljanstva (po 870 EUR) i broja lica oslobođenih njenog plaćanja sa brojem podnesenih zahtjeva i finansijskim stanjem. Sugerisemo znatno veću pažnju menadžmenta na pojavu odricanja od državljanstva i kontrolu procedura nego što je to bio slučaj do sada.

Preporučujemo menadžmentu Ministarstva razmatranje svakog pojedinačnog nalaza revizije vezanog za funkcionisanje informacionih sistema, uključujući nalaze navedene u ranijim izvještajima revizije, jer oni značajno utiču na osnovne funkcije i aktivnosti Ministarstva. Po našem mišljenju, ova oblast zahtijeva hitno pokretanje korektivnih mjera i interventne akcije.

3.1.2. Pojedinačni nalazi i preporuke

Narednim pregledom pojedinačnih nalaza revizije skrećemo pažnju menadžmentu Ministarstva kako je neophodno preduzeti aktivnosti da se isprave nedostaci u tim DKP-ima i da se ispita prisustvo identičnih problema u ostatku DKP mreže, kao i pristupiti njihovom sistemskom rješavanju.

DKP Beč

- Tokom revizije je utvrđeno kako je Ambasada izvršila oročavanje finansijskih sredstava u iznosu od 100.000 EUR i to u vremenskom periodu od 16.12.2002. do 16.01.2003. godine na osnovu ugovora broj 203-01-10963/02 kod Bank Austria. Također smo utvrdili kako Ambasada nije imala saglasnost od sjedišta Ministarstva niti od Trezora. Ured za reviziju skreće pažnju kako nije dopušteno, niti je u skladu sa zakonskim propisima za budžetske korisnike vršiti ovakve transakcije bez saglasnosti nadležnih institucija;
- Utvrdili smo kako je Ambasada imala značajna sredstva tokom godine na žiro računu (po izvodu od 05.12.2003. godine stanje je 147.862 EUR). Sugerišemo rukovodstvu da izvrši analizu stanja žiro računa tokom godine i utvrde razlozi opravdanosti iznosa na žiro računu kao i razloge akumulisanja sredstava;
- Uočen je problem oko dodjeljivanja austrijskog državljanstva bez otpusta iz državljanstva BiH. Ovdje se radi o problemu koji postoji duži vremenski period, a bit problema je u tumačenju člana 17. i 19. Zakona o državljanstvu. Austrijanci tumače Zakon tako što automatizmom prestaje državljanstvo BiH uzimajući državljanstvo Austrije. Također je sporan i član 30. Zakona o državljanstvu koji govori gdje može da se da izjava o odricanju državljanstva (u DKP-u ili u Ministarstvu civilnih poslova u Sarajevu). Ured za reviziju sugerise da se hitno postigne dogovor sa Ministarstvom civilnih poslova o ovim problemima i pokuša pronaći zajednički dogovor sa vlastima u Austriji u cilju očuvanja kredibiliteta i ugleda zemlje, kao i mogućih pravnih posljedica ako se nastavi dosadašnja praksa;
- Tokom rada primijetili smo kako se često koriste usluge VIP salona na zračnoj luci u Beču za razne delegacije koja su u prolazu. Preporučujemo rukovodstvu Ministarstva sačinjavanje jasnih i preciznih pravila u smislu ko i kada i u kojim okolnostima može koristiti usluge VIP salona na ovoj zračnoj luci i na drugim frekventnim destinacijama;
- Preporučujemo razmatranje svrsishodnosti upotrebe starog automobila Mercedesa 320 S koji nije racionalno iskorišten, a istovremeno se za njega vežu dosta visoki troškovi održavanja.

DKP München

- Naplaćene konzularne takse uplaćivane su petnaestodnevno na račun budžeta prema uputstvu Ministarstva vanjskih poslova iz 2000. godine. Uočeno je u par slučajeva privremeno korištenje taksi za plate i naknade do momenta uplate mjesečne dotacije (npr. plata za juli isplaćena 01.08.-dio na račun, odnosno 04.08.-dio u gotovini, a dotacija je kasnije uplaćena 08.08.2003. godine. Plata za septembar isplaćena je 01.10.-dio u gotovini, a dotacija je uplaćena 06.10.2003. godine. Plata za oktobar isplaćena je 31.10.-dio u gotovini, odnosno 03.11.- dio na račun, a dotacija je uplaćena 06.11.2003. godine. Sa druge strane, uplate dotacija iz Trezora za finansiranje DKP mreže uplaćivane su mjesečno za prethodni mjesec umjesto za tekući mjesec.

Potrebno je da se skrene pažnja Trezoru na redovne uplate mjesečnih dotacija za tekući mjesec kako ne bi dolazilo do odstupanja u trošenju javnih sredstava;

- Na računu DKP-a uplaćuju se sredstva od povrata kredita zaposlenih koji su primljeni na osnovu troškova prilikom stupanja na rad u DKP. Krediti se doznachavaju sa računa sjedišta, a povrat sredstava se umjesto na račun sjedišta Ministarstva, uplaćuje na račun DKP-a, što se dijelom troši za redovno poslovanje. Mišljenja smo kako bi nastavak ovakve prakse mogao da poveća obim neraščišćenih obaveza i potraživanja DKP-a i Ministarstva.

DKP Stuttgart

- Naplata taksi se obavlja u gotovini putem blagajne, što nije u cijelosti u skladu s Instrukcijom sjedišta Ministarstva. Naplaćene konzularne takse se svakodnevno uplaćuju na račun DKP Stuttgart, a petnaestodnevno se transferišu na budžetski račun otvoren u Frankfurtu.
- DKP je imao značajna sredstva tokom godine na žiro računu (izvod od 02.01.2003. iznosio je 117.902,59 EUR; a izvod od 02.12.2003. godine 90.191,06 EUR). Skrenuta je pažnja rukovodstvu da analizira stanje žiro računa, a da sa 31.12.2003. godine višak sredstava vratiti Ministarstvu za finansije i trezor na budžetski račun.
- Pregledom naknada za topli obrok uočeno je kako nedostaje evidencija o dolasku na i odlasku sa posla. Navedenu evidenciju treba uspostaviti i u slučajevima malog broja zaposlenih, jer je neophodan tačan obračun plata i naknada (evidencijom se ostavlja pisani trag o takvim obračunima plata i naknada).

U završnoj reviziji smo uočili određen aktivnosti koje su preduzimane po navedenim revizionim nalazima, a tu u prvom redu mislimo na analizu žiro računa i preduzimanje mjera u cilju povrata iznosa koji su se nalazili na računu tako da su uskraćivane dotacije iz sjedišta onim DKP koji su imali sredstva na računu. Međutim, po mnogim sugestijama i preporukama nismo uočili značajnije pomake, te ponovno preporučujemo analiziranje nalaza revizije izvršene u decembru 2003. godine i sačinjavanje planskih aktivnosti u cilju rješavanja navedenih problema.

3.2. DKP-i u Tel Avivu, Hagu, Washingtonu i Kuvajtu

Kada je u pitanju finansijsko računovodstveno poslovanje ambasada u Parizu, Tel Avivu, Hagu, Washingtonu i Kuvajtu, čiju smo dokumentaciju imali na raspolaganju u sjedištu Ministarstva, skrećemo pažnju na sljedeće revizione nalaze:

DKP – Pariz:

- računovodstvena dokumentacija koja se dostavlja u sjedište Ministarstva nije bila u cijelosti uredna i uočeni su neki manji troškovi koji nisu uobičajeni i opravdani odgovarajućim procedurama (trošak taksija, snimanje nekih događaja i sl.);
- revidiranjem poslovanja smo uočili kako potraživanja iznose ukupno 78.578,60 KM⁷. Taj se iznos sastoji od sljedećih pozicija: 7.211,01 KM neopravdanih akontacija za službeni put; 18.960,65 KM za sumnjiva i sporna potraživanja (radi se uglavnom o neosnovanim isplatama ili nedostatku prateće dokumentacije); te pozicije «ostala potraživanja» u iznosu od 51.874,54 KM (također se radi o neosnovanim isplatama ili nedostatku potpune dokumentacije, a iznosi potiču uglavnom iz ranijih godina poslovanja);
- revizijom smo utvrdili kako vrijednost izdanih čekova iznosi 28.322,45 KM, a istovremeno se nismo mogli uvjeriti na osnovu čega su oni izdani (u sjedištu Ministarstva nije bilo prateće dokumentacije na raspolaganju računovodstvu);
- naknade za privremene i povremene poslove u određenom broju slučajeva ugovarane su bez saglasnosti sjedišta Ministarstva, što nije u skladu s članom 8. Pravilnika o platama i drugim primanjima, te naknadama osoblja diplomatsko-konzularnih predstavništava BiH.
- DKP Pariz određenim dijelom učestvuje u neraščišćenim finansijskim odnosima na nivou Ministarstva. Tako potraživanja ove ambasade od ostatka Ministarstva po toj osnovi iznose 9.669,59 KM, a njegove obaveze prema sjedištu Ministarstva iznose 12.911,10 KM.

Analizom poslovanja ambasade u Parizu, utvrdili smo kako postoje mnogi problemi oko poslovanja i poštivanja internih pravila i procedura, kao i neodgovornog ponašanja odgovornih lica u ovoj ambasadi. Revizija je stekla uvid u korespondenciju kojom su zaposleni DKP-a Pariz upozoravani iz sjedišta Ministarstva na određene nepravilnosti i negativnosti (zaključak donesen na osnovu uvida u korespondenciju između sjedišta i veleposlanstva).

Uvidom u dokumentaciju Inspekcije uočili smo kako je Inspekcija Ministarstva radila na rekonstrukciji i analizi stanja bilansnih pozicija - konta po preporuci Revizionog izvještaja iz 2002. godine, ali smo također uočili kako posao nije završen do kraja i nisu donesene odgovarajuće odluke i izvršena odgovarajuća knjiženja. Analizirajući Glavnu knjigu Ministarstva nismo uočili raščišćavanja na pojedinim pozicijama na koje smo ukazivali u prethodnom izvještaju, te su tako problemi iz ranijih godina uglavnom preneseni u 2003. godinu.

Ured za reviziju preporučuje rukovodstvu Ministarstva dalji nastavak na sređivanju finansijsko računovodstvenog stanja u veleposlanstvu u Parizu. Posebice naglašavamo raščišćavanje bilansnih pozicija na kontima potraživanja u veleposlanstvu i podizanje sistema internih kontrola na nivo znatno viši od sadašnjeg, kako se ubuduće navedene nepravilnosti ne bi ponavljale.

⁷ Podatak prenesen iz Glavne knjige gdje stanje sintetičkog konta 1313 "Ostala potraživanja" iznosi 78.578,60 KM.

DKP – Hag

- Revizijom smo utvrdili kako neopravdane akontacije za službeni put na dan 31.12.2003. godine iznose 2.095,48 KM, a odnose se na period iz 1999 i 2000. godine;
- Analizom poslovanja smo uočili kako postoje potraživanja od Ureda pri ICTY u Hagu u iznosu od 48.967,45 KM iz 2001. godine;
- Također smo uočili kako postoje potraživanja za osiguranje vozila Ureda pri ICTY u Hagu u iznosu od 11.431,00 KM;
- Neraščišćeni interni finansijski odnosi se ogledaju u potraživanjima ovog DKP-a od sjedišta Ministarstva u iznosu od 48.967,45 KM i obavezama prema sjedištu Ministarstva u iznosu od 60.615,57 KM.

Ured za reviziju preporučuje nastavak sređivanje bilansnih pozicija koja su gore pobrojana u cilju ažuriranja računovodstvenog sistema.

DKP – Tel Aviv

- Veleposlanstvo nije slalo cjelokupnu finansijsku dokumentaciju u sjedište Ministarstva čime su stvoreni veliki problemi oko finansijske kontrole i praćenja rada Veleposlanstva. Moramo istaći kako je ova činjenica umnogome otežala i rad revizije ovog veleposlanstva i kako nismo imali svu potrebnu dokumentaciju u sjedištu Ministarstva na osnovu koje bi sagledali cjelokupno poslovanje ovog DKP-a;
- uočeno je postojanje više transakcionih računa otvorenih u Izraelu, što nije u skladu s internim pravilima i procedurama Ministarstva (potrebna je saglasnost sjedišta Ministarstva za svako otvaranje računa).
- Iz dokumentacije koja je predložena Uredu za reviziju o primopredaji dužnosti bivšeg veleposlanika, uočeno je kako nije izvršena primopredaja potpune finansijske dokumentacije. Iz iste dokumentacije smo uočili kako je veleposlanstvo posjedovalo "blagajnu specijalnog fonda". Na pitanja revizije o kakvom se fondu radi, odgovorno lice zaduženo za računovodstveno praćenje tog DKP-a nije imala nikakvu potkrepljujuću informaciju ili opravdanje. U sjedištu Ministarstva nema dokumentacije o tome odakle sredstva potiču i za koje svrhe su prikupljena i trošena, tako da ista nisu ni evidentirana u poslovnim knjigama Ministarstva;
- Testiranjem računa broj: 034-0982-20-947792 (konto 111411 «Devizni račun u zemlji») uočeno je kako je taj račun banka otvorila automatizmom. Naime, dana 10.02.2003. popunjen je nalog za prijenos sredstava na banku u Frankfurt od 40.000 NIS-a ili 7.503,70 EUR, međutim 19.02.2003. god. ista sredstva su vraćena na račun koji je otvoren automatizmom, jer nalog za prijenos sredstava nije bio dobro popunjen. U knjigovodstvu nema dokumentacije kojom se potvrđuju isplate sa ovog računa, te se revizija nije mogla uvjeriti u koju svrhu su sredstva utrošena, jer je račun ispražnjen;
- Revizijom smo utvrdili kako stanje na kontu 111519 («depozitni račun u dolarima») iznosi 65.935,02 KM. Stanje se odnosi na depozite koje je veleposlanstvo položilo za zakup ambasade i rezidencije. Knjigovodstveno stanje računa sa 31.12.2003. ne odgovara stanju po bančinom izvodu na dan 31.12.2003. godine. Razlog za takvo neslaganje (neusaglašenost) leži u činjenici kako promet na tom računu nije knjižen ranijih godina, a veleposlanstvo u Tel Avivu nije dostavljalo račune po kojima su vršena plaćanja. Istovremeno, nije izvršena rekonstrukcija knjiženja za taj period.
- Revizijom smo utvrdili kako razna ukupna potraživanja iznose 101.463,98 KM (Konto 1313 – ostala potraživanja), a radi se o neosnovanim isplatama i nedostatku odgovarajuće vjerodostojne dokumentacije. Zbog toga se revizija nije mogla uvjeriti o kakvim se potraživanjima radi, jer je veleposlanstvo dostavljalo u sjedište Ministarstva nekompletnu i nesređenu dokumentaciju;

- Revizijom je uočeno kako su analitičke pozicije na kontu «ostala potraživanja» na dan 31.12.2003. godine iznose 33.230,94 KM (konto 131391).
Potraživanja su nastala zbog neosnovanih isplata i nedostatka odgovarajuće vjerodostojne dokumentacije. U okviru ovog iznosa testirani su iznosi od 17.338,44 KM i 2.716,44 KM, te je utvrđeno kako su sredstva podignuta sa redovnog dolarskog računa, međutim nije se moglo utvrditi gdje su ta sredstva prebačena. Na insistiranje tog DKP-a naknadno, banka im je saopštila kako su sredstva prebačena na lični konto ranijeg veleposlanika. Testiranjem iznosa od 3.333,94 KM u okviru istog konta utvrđeno je kako u dokumentaciji ima samo izvod banke bez prateće dokumentacije, što je opet dovelo reviziju u poziciju bez odgovarajućeg zaključka;
- Prihodi na osnovu naplaćenih konzularnih usluga iznose 54.624,32 KM (Konto 191115 «razgraničeni prihodi»). Taj se iznos odnosi na prihode ostvarene na osnovu izvršenih konzularnih usluga. Reviziji je potvrđeno kako taj prihod nije uplaćen na jedinstveni račun trezora BiH (JRT).
- Uočili smo kako je veleposlanstvo uzelo kratkoročni kredit 2001. godine (!), a za isti u sjedištu Ministarstva nema nikakve dokumentacije. Preostale obaveze Bosne i Hercegovine na osnovu toga iznose 5.985,72 KM.
- Neraščišćene obaveze DKP-a Tel Aviv prema sjedištu Ministarstva iznose 19.569,09 KM, a odnose se na isplaćena sredstva prilikom otvaranja veleposlanstva;
- Revizijom je uočeno kako je veleposlanstvo ostvarilo prihode (u periodu od datuma otvaranja veleposlanstva do 31.12.2003. godine) na osnovu povrata poreza u iznosu od 133.844,95 KM (konto 391191- «razgraničeni ostali prihodi»). Ni ovaj iznos nije uplaćen na JRT.

S obzirom na činjenicu kako dokumentacija u sjedištu Ministarstva nije uredna i potpuna za poslovanje DKP u Tel Avivu i da nismo bili u mogućnosti da sagledamo sve aspekte poslovanja, revizija ponovno preporučuje rukovodstvu Ministarstva hitno analiziranje cjelokupnog poslovanja veleposlanstva u Tel Avivu za više godina unazad i rekonstrukciju finansijskog poslovanja (uključiti obavezno Internu inspekciju i nastaviti započete aktivnosti). Sugerišemo analiziranje uzroka ovakvog dosta lošeg i neodgovornog poslovanja veleposlanstva, te obavezno podizanje sistema internih kontrola na nivo znatno viši od sadašnjeg.

DKP – Washington

- DKP Washingtonu je nabavio opremu u vrijednosti od 6.169,89 KM bez saglasnosti Ministarstva, što je suprotno internim pravilima i procedurama;
- Za određen broj službenih putovanja u inostranstvo nema saglasnosti iz sjedišta Ministarstva.
- Revizijom je uočeno kako veleposlanik ne vrši plaćanje 25% režijskih troškova (električna energija, grijanje, telefonske usluge itd.) po ispostavljenim računima za plaćanje korištenja stambenog prostora, što je u suprotnosti sa internim pravilima i procedurama koje regulišu ovu kategoriju troškova. Ukupna potraživanja od veleposlanika na osnovu neplaćenih režijskih troškova iznose cca. 15.000,00 KM
- Revizijom smo utvrdili kako se na računu konzularnih taksi neopravdano nalazio iznos od 129.962,34 USD. Ova greška je učinjena zbog neodobrenog prijenosa sredstava iz generalnog konzulata u New Yorku (u iznosu od 123.556,00 USD) u vrijeme kada se taj konzulat gasio. Spomenuti iznos je prenesen u DKP Washington i tamo neopravdano zadržan, umjesto da je prebačen na JRT.



- Neopravdane akontacije na dan 31.12.2003. godine iznose 5.314,24 KM, a odnose se na prethodne godine;
- Potraživanja veleposlanstva Washingtonu iznose 17.653,87 KM, a obaveze prema sjedištu Ministarstva iznose 94.268,79 KM.
- Prihodi na osnovu naplaćenih konzularnih usluga iznose 12.536,56 KM (Konto 1911 «razgraničeni prihodi»), a odnose se na prihode ostvarene na osnovu izvršenih konzularnih usluga. Ni ovaj iznos nije prebačen na JRT;
- Zatvaranje konzulata u New Yorku i preseljenje osoblja istoga u DKP Washingtonu izvršeno je bez prethodnog materijalnog i finansijskog savjetovanja. Ovo, po mišljenju revizije, nije u skladu s propisima i stvara probleme u računovodstvenoj evidenciji. Tako se ostavljaju mnoge stavke «otvorene», čije će se nezaključeno stanje godinama provlačiti kroz knjige Ministarstva.

DKP – Kuvajt

- Planirana sredstva za poslovanje veleposlanstva u Kuvajtu su iznosila 347.138,00 KM, a ostvarena su u iznosu od 371.020,00 KM što je za 7% više od plana;
- Revizijom smo uočili kako su troškovi reprezentacije u 2003. godini iznosili 30.602,12 KM, što su po našem mišljenju (upoređujući sa drugim DKP-ima) dosta visoki troškovi. Zbog toga, sugerišemo analiziranje opravdanosti troškova reprezentacije na ovoj destinaciji;
- Utvrdili smo kako je veleposlanik u vremenskom periodu od kraja 2001. do marta 2003. godine sklapao ugovor o djelu za poslove vozača, bez prethodne saglasnosti Ministarstva, što je u suprotnosti sa internim pravilima i procedurama;
- Uočeno je korištenje računa veleposlanstva za privatne svrhe. Naime, dana 20.11.2003. godine, preko banke kod koje je otvoren zvanični račun Veleposlanstva izvršena je privatna transakcija veleposlanika u iznosu od 19.093,00 EUR-a. Revizija smatra ovakvu praksu neprihvatljivom, bez obzira što veleposlanik u svojoj izjavi naveo kako nije znao, niti bio unaprijed obaviješten kako će banka za ovu transakciju koristiti račun veleposlanstva;

*
* *

3.3.OPŠTA ZAPAŽANJA KADA JE U PITANJU POSLOVANJE DKP MREŽE

Revidiranjem poslovanja i funkcionisanja DKP mreže na osnovu testiranog uzorka u sjedištu Ministarstva i izvršenim posjetima tokom decembra 2003. godine, uočili smo uopšteno govoreći sljedeće nepravilnosti i nedostatke:

- **Slabosti u sistemu internih kontrola u radu DKP mreže**

Već duži vremenski period nema jasnih i preciznih pravila i procedura o nastanku mnogih troškova kao npr. reprezentacije, PTT, upotrebi službenih automobila i vođenju evidencije o pređenim kilometrima i dr. Ponovno sugerišemo uspostavu znatno snažnije infrastrukture sistema internih kontrola, te implementaciju procedure za osiguranje finansijske transparentnosti, odgovornosti i obaveza izvještavanja;

- **Ustrojiti jasna i precizna pravila za slanje finansijsko – računovodstvene dokumentacije iz DKP mreže u sjedište Ministarstva (sačiniti jasno uputstvo što sve mora da sadržava dokumentacija koja se dostavlja iz DKP-a u sjedište, uključujući prijevode, potpise, obrazloženja nastanka troška, specifikacije itd.);**
- **Obavezno sačinjavati godišnje, kvartalne i mjesečne finansijske planove razrađene detaljno po budžetskim stavkama za svaki DKP, te iste pratiti i analizirati u odgovarajućim službama, kako po DKP-ima tako i na nivou cjelokupne DKP mreže;**
- **Ojačati i ustrojiti funkciju planiranja i analize u sjedištu Ministarstva, preduzeti praćenja finansijskih tokova u DKP mreži, te pravovremeno preduzimati mjere u slučajevima negativnih tendencija;**
- **Računopolagači u DKP-ma koji vode računovodstvo u DKP-u nemaju uvida u analitičke kartice koje se vode u sjedištu, te sugerišemo kako bi bilo korisno razmotriti mogućnosti dostavljanja analitičkih kartica i vršenje redovnih sravnjenja;**
- **Potrebno je posvetiti posebnu pažnju obrazovanju osoblja koje radi na finansijsko-računovodstvenim poslovima i obavezno popuniti upražnjena mjesta računopolagača u pojedinim DKP, također ne vršiti promjene računopolagača bez riješenog pitanja zamjene u istom momentu i obavezati zaposlenike na izvršenje primopredaje dužnosti;**
- **Ustrojiti permanentne procedure finansijskog izvještavanja i po mogućnosti, što više ih unifikovati i propisati ritam izvještavanja (mjesečno, kvartalno i godišnje). Regulisati posebne procedure za specifične slučajeve i posebne informacije za diplomatsko izvještavanje sjedišta (ovo iz razloga što smo svjesni kako unifikovanje izvještaja može da utiče na kreativnost diplomatskog izvještavanja);**
- **Propisati jasna i precizna pravila i procedure vezane za slanja i povratak zaposlenika u DKP mrežu i iz DKP mreže, kako u redovnim situacijama, tako i u izvanrednim okolnostima;**

- **Sačiniti pravila i procedure izdavanja diplomatskih pasoša, postupak odlučivanja i postupak dodijele diplomatskih pasoša treba učiniti transparentnijim (razmotriti mogućnost objavljivanja spiska izdanih diplomatskih pasoša putem web stranice ili na drugi način, vidjeti kakva su iskustva u svijetu);**
- **kada se vrše promjene zaposlenika u DKP mreži, obavezno tražiti prethodno izmirenje finansijskih obaveza zaposlenika (raspoređivanja na druga mjesta odobriti samo kada se potvrdi kako zaposlenik nema zaostalih obaveza prema DKP-u ili sjedištu Ministarstva).**
- **Prilikom spajanja pojedinih DKP-a, gašenja ili premještanja osoblja, obavezno izvršiti materijalno finansijska sravnjenja, izvršiti popis i sačiniti pisane zabilješke o izvršenoj transformaciji ili gašenju;**
- **Analizirati cijene DHL pošte koje se naplaćuju našim građanima u DKP mreži i donijeti odluku o visini spomenutih usluga za DKP destinacije (uočili smo kako se pojavljuju određeni iznosi kao prihod po ovom osnovu);**
- **Riješiti pitanje knjiženja tečajnih razlika u suradnji sa Ministarstvom finansija i trezora;**

Ured za reviziju ponovno sugeriše Ministarstvu iz razloga uočenih mnogobrojnih slabosti i nedostataka u ažurnosti i urednosti računovodstvene dokumentacije, koja se dostavlja ili knjiži u DKP-ima, kao i slabostima u sistemu internih kontrola, sačinjavanje ekspertne analize o mogućnosti vođenja cjelokupnog računovodstva u sjedištu Ministarstva u Sarajevu. U cilju racionalnijeg i efikasnijeg poslovanja razmotriti mogućnosti naknadnog dostavljanja originalne dokumentacije iz DKP u sjedište u Sarajevu. Također sugerišemo da se prilikom sačinjavanja ovakve analize uzmu u obzir rješenja koja funkcionišu u drugim zemljama.

4. OSVRT NA NALAZE I PREPORUKE REVIZIJE ZA 2002. GODINU

Ured za reviziju obavio je reviziju poslovanja Ministarstva za 2002. godinu o čemu je sastavljeni Izvještaj. Revizijom su utvrđene određene nepravilnosti opisane u Izvještaju i Ministarstvu je sugerisano da ih razmotri, te da preduzme određene operacije, kako se utvrđene nepravilnosti i propusti ne bi ponavljale u daljem poslovanju.

Revizijom poslovanja za 2003. godinu utvrđeno je kako je u određenom broju slučajeva postupljeno u skladu s preporukama Ureda za reviziju, no međutim nisu uočeni značajniji pozitivni pomaci u poslovanju Ministarstva.

Realizovane preporuke:

- Uspostavljena je nova baza podataka o diplomatskim pasošima koja je bila izbrisana;
- Planiranje budžeta je izvršeno na osnovu stvarnog broja zaposlenih tako da su otklonjeni nedostaci planiranja budžeta u 2002. godini;

Aktivnosti koje su u toku:

- transformacija Odjeljenja interne inspekcije Ministarstva u Odjeljenje interne revizije;
- Uočeni su određeni pomaci u poslovanju DKP-a u Hagu.

Preporuke koje nisu izvršene:

- Ministarstvo nije poboljšalo sistem internih kontrola kao skup postupaka i mjera koje osiguravaju tačnost i pravilnost evidentiranja finansijskih transakcija, njihovu potpunu usklađenost sa zakonima i propisima, kao i zaštitu imovine;
- Ministarstvo nije postiglo urednu i ažurnu računovodstvenu evidenciju tokom 2003. godine;
- Ministarstvo nije u cijelosti osiguralo likvidnu i vjerodostojnu dokumentaciju koja prikazuje poslovne promjene u poslovnim knjigama;
- Ministarstvo nije osiguralo usaglašavanje naturalne i vrijednosne evidencije konzularnih usluga, sa prihodima od konzularnih usluga koji su evidentirani u poslovnim knjigama Ministarstva;
- popis za 2003. nije urađen u skladu s zakonskim propisima i preporukama revizije iz prethodnih godina;
- Sporne i potencijalne obaveze nisu izmirene (Ministarstvo finansija i trezora preuzelo obavezu plaćanja zaostalih obaveza);
- Ministarstvo nije preduzelo određene aktivnosti oko usaglašavanja internih finansijskih odnosa između Sjedišta i DKP-a, te nije račistilo stanja na ličnim kontima;
- Nije uočeno poboljšanje u poslovanju DKP-a Tel Aviv i Pariz.

5. KORESPONDENCIJA

Ministarstvu vanjskih poslova BiH je, dana 21.06.2004. godine, uručen Nacrt izvještaja o izvršenoj reviziji za 2003. godinu, na razmatranje i dostavljanje eventualnih komentara i primjedbi na nalaze revizije.

U ostavljenom roku od petnaest dana, Ministarstvo vanjskih poslova BiH je dostavilo komentare i primjedbe na Nacrt izvještaja o izvršenoj reviziji za 2003. godinu. U odgovoru na revizioni izvještaj, ne navode se novi dokazi koje revizija nije imala na uvid prilikom sačinjavanja izvještaja i izražavanja mišljenja o izvršenoj reviziji.

Izvještaj za Parlamentarnu skupštinu BiH predstavlja, u najvećoj mjeri isti izvještajni tekst kao onaj koji je dostavljen klijentu, jer Ured za reviziju smatra kako nisu izneseni novi dokazi i činjenice koji bi zahtijevali značajnije izmjene izvještaja u odnosu na verziju poslanu klijentu.

6. REZIME

Ured za reviziju je obavio reviziju finansijskog poslovanja Ministarstva u skladu sa Zakonom o reviziji i INTOSAI standardima, uvažavajući opšte uslove okruženja u kojem je egzistiralo Ministarstvo.

Revidiranjem poslovanja u 2003. godini utvrdili smo određeni broj nepravilnosti i nedostataka u dijelu koji se odnose na:

- Slabosti u sistemu internih kontrola koje propisuje rukovodstvo Ministarstva, koje nisu bile organizovane na zavidnom nivou, te smo se prilikom testiranja uvjerali u mnoge slabosti i nedostatke sistema internih kontrola (vidjeti poglavlje 2.2.).
- Urednost i ažurnost računovodstva koje tokom cijele godine nije bilo zadovoljavajuće, tako da se nisu u cijelosti mogla pratiti na osnovu računovodstvenih podataka finansijska kretanja (vidjeti tačku 2.3.).
- Prikupljanje i transfer konzularnih taksi – materijalno i finansijsko spravljanje nije izvršeno ni za 2003. godinu (vidjeti tačku 2.4.).
- Godišnji popis za 2003. izvršen dosta površno i nepripremljeno (iako smo u prethodnoj reviziji sugerisali na kvalitetne pripreme). Oblasti popisa sredstava i izvora sredstava se iz godine u godinu prilazi sa nedovoljno ozbiljnosti i stručnosti, te smo sugerisali ispitivanje izvanrednog popisa u cilju sagledavanja realnog i stvarnog stanja kada je u pitanju ova problematika (vidjeti tačku 2.6.).
- Rashodi – tekući izdaci nisu trošeni transparentno i racionalno, te su zabilježeni izuzetno visoki troškovi poslovanja, kao i nedostatak razvijenosti sistema internih kontrola (vidjeti tačku 2.7.).
- Rad Inspekcije nije bio zadovoljavajući i kako planirane aktivnosti nisu rezultirale odgovarajućim rezultatima (vidjeti tačku 2.9.).



- Slabosti u organizaciji i funkcionalnosti IT sistema (vidjeti poglavlje 2.10.).
- Poslovanje u DKP mreži nije bilo u cijelosti zadovoljavajuće, niti u skladu sa zakonskim propisima. Revidirajući sistemom uzorka pojedine DKP destinacije uočili smo mnogobrojne propuste i nedostatke. Posebice želimo istaknuti slabosti u sistemu internih kontrola koje su po mišljenju revizije na dosta niskom nivou. Cjelokupna problematika glede poslovanja DKP mreže je opširnije obrazložena u poglavlju 3. ovog Izvještaja.

**vršilac dužnosti generalnog
revizora**

Samir Mušović

zamjenik generalnog revizora

Dragan Kulina

