



BOSNA I HERCEGOVINA
БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
BOSNIA AND HERZEGOVINA

URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ 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 2005. GODINU**

Sarajevo, maj 2006. godine



SADRŽAJ

I	MIŠLJENJE REVIZORA	3
II	REVIZIONI IZVJEŠTAJ	4
1.	Uvod	4
2.	Osvrt na preporuke iz Izvještaja o reviziji za 2004. godinu	4
3.	Nalazi revizije i preporuke	5
3.1.	Sistem internih kontrola	5
3.2.	Finansijski izvještaji	9
3.3.	Planiranje budžeta	9
3.4.	Izvršenje budžeta-rashodi	10
3.5.	Procedure nabavki	12
3.6.	Novčana sredstva-povrat viška sredstava	14
3.7.	Računovodstvene evidencije	14
3.8.	Popis sredstava i izvora sredstava	16
3.8.1.	Evidencije stalnih sredstava	17
3.8.2.	Potraživanja od zaposlenih	18
3.9.	Konzularno poslovanje	18
4.	KORESPONDENCIJA	18
5.	REZIME	18
Prilog 1	Pregled traženog, odobrenog i izvršenog budžeta za 2005.g.	
Prilog 2	NALAZI I PREPORUKE U DKP-MREŽI	

I MIŠLJENJE REVIZORA

- 1.1. Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ured za reviziju) izvršio je reviziju finansijskih izvještaja koji se završavaju na dan 31.12.2005. godine u **Ministarstvu vanjskih poslova Bosne i Hercegovine** (u daljem tekstu: Ministarstvo).
- 1.2. Rukovodstvo Ministarstva odgovorno je za finansijske izvještaje, postupanje u skladu sa zakonima i propisima i uspostavljanje efikasnog sistema internih kontrola. Naša odgovornost je da izrazimo mišljenje na osnovu revizije koju smo izvršili.
- 1.3. Zakonska osnova revizije sadržana je u Zakonu o reviziji institucija Bosne i Hercegovine ('Službeni glasnik BiH', broj:12/06). Reviziju smo izvršili u skladu sa revizijskim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija – INTOSAI ('Službeni glasnik BiH', broj:15/01). Ovi standardi zahtijevaju da reviziju planiramo i izvršimo na način koji nam omogućava da se u razumnoj mjeri uvjerimo da su finansijski izvještaji sastavljeni u skladu sa važećom zakonskom regulativom i primjenljivim računovodstvenim standardima i da predstavljaju tačan i istinit prikaz poslovanja. Revizija ocjenjuje i pouzdanost sistema internih kontrola kojima se osigurava primjena zakona i propisa, zaštita imovine, pouzdano izvještavanje i efikasno poslovanje.
- 1.4. Revizija je, na osnovu uzoraka, ispitivala značajne transakcije koje potvrđuju iznose u finansijskim izvještajima, ocjenu računovodstvenih načela prilikom sastavljanja finansijskih izvještaja, ocjenu značajnih procjena koje je izvršilo rukovodstvo prilikom sastavljanja finansijskih izvještaja, usaglašenost sa zakonima i propisima i ocjenu sistema internih kontrola. Smatramo da revizija koju smo izvršili pruža razumnu osnovu za izražavanje našeg mišljenja.

Prema našem mišljenju, finansijski izvještaji Ministarstva za 2005. godinu realno i objektivno prikazuju finansijsko stanje Ministarstva u svim značajnijim aspektima na dan 31. decembra 2005. godine, osim za efekte koje na finansijske izvještaje imaju sljedeće stavke:

- § popis sredstava i izvora sredstava za 2005. godinu nije, u cijelosti, završen i nisu provedena sva potrebna knjiženja po izvršenom popisu (tačka 3.8.);
- § procedure nabavki roba, usluga i izvođenja radova nisu izvršene u cijelosti u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama (tačka 3.5.);
- § nepouzdan sistem internih kontrola (tačka 3.1.) i nerealizovan značajan broj preporuka revizije iz ranijih izvještaja (tačka 2.)
- § finansijski izvještaji su nepotpuni što je posljedica nedostatka određenih kontrola u Ministarstvu i nedovoljno jasnih instrukcija Ministarstva finansija i trezora (tačka 3.2.)
- § budžet nije urađen kvalitetno na osnovu svih potrebnih ulaznih parametara sa realno utvrđenim resursima potrebnim za izvršenje jasno definisanih ciljeva i zadataka (tačka 3.3.)
- § slabosti i nepravilnosti u finansijskom poslovanju revidiranih DKP-a, kao i općim zapažanjima o radu DKP mreže (prilog izvještaja);



II REVIZIONI IZVJEŠTAJ

1. UVOD

U skladu sa Ustavom Bosne i Hercegovine, Zakonom o Vijeću ministara, Bečkom konvencijom o diplomatskim i konzularnim odnosima i drugim važećim propisima, Ministarstvo obavlja poslove iz svoje nadležnosti. Poslovi iz nadležnosti Ministarstva obavljaju se u okviru sektora, odjeljenja, kabineta i ureda kao osnovnih organizacionih jedinica. Ministarstvom rukovodi ministar, zamjenik i sekretar Ministarstva.

Ministarstvo je nadležno za: provedbu utvrđene vanjske politike BiH i rad na razvoju međunarodnih odnosa u skladu sa stavovima i smjernicama Predsjedništva BiH; predlaže utvrđivanje stavova o pitanjima od interesa za vanjskopolitičke aktivnosti i međunarodni položaj BiH; zastupanje BiH u diplomatskim odnosima; saradnja sa međunarodnim organizacijama; pripremanje bilateralnih i multilateralnih sporazuma; vršenje poslova u vezi s boravkom i zaštitom prava i interesa državljanina BiH na stalnom i privremenom boravku u inostranstvu itd.

2. OSVRT NA PREPORUKE IZ IZVJEŠTAJA O REVIZIJI ZA 2004. GODINU

Ured za reviziju izvršio je reviziju poslovanja Ministarstva za 2004. godinu i prethodnu reviziju za 2005. godinu o čemu je sastavljen Izvještaj o reviziji za 2004. godinu i upućeno Pismo rukovodstvu za 2005. godinu. Osvrtom na preporuke revizije koje su bile sadržane u navedenim dokumentima konstatovali smo da je Ministarstvo preduzelo određene aktivnosti na otklanjanju nedostataka, da su određene aktivnosti u vezi primjene preporuka u toku, te da određene preporuke nisu, još uvijek, realizovane. Navodimo pregled preporuka revizije i status njihovog rješavanja:

Realizovane preporuke:

- § Ministarstvo je na osnovu preporuka revizije¹ formiralo komisiju za rješavanje problema tj. neriješenih početnih stanja na finansijskim karticama u računovodstvu Ministarstva.
- § Riješeno je pitanje knjiženja kursnih razlika (usmena instrukcija Ministarstva finansija i trezora BiH).

Aktivnosti koje su u toku:

- § Ministarstvo i dalje preduzima mjere na unapređenju sistema internih kontrola i interne revizije (izvršen pregled i sačinjeni zapisnici većeg broja DKP-ova);
- § Ministarstvo i dalje radi na poboljšanju urednosti i ažurnosti računovodstvenih evidencija, posebno na rješavanju problema iz prošlih perioda;
- § Ministarstvo je poduzelo određene aktivnosti oko usaglašavanja internih finansijskih odnosa između sjedišta Ministarstva i DKP-a (obrađeni su uglavnom svi DKP -ovi).
- § Pokrenute su i aktivnosti na sačinjavanju nedostajućih i objedinjavanju postojećih internih akata potrebnih kao koordinacija tekućih aktivnosti između sjedišta i DKP mreže.

¹ Izvještaji revizije za 2004., 2003. i 2002. godinu.

Preporuke koje nisu izvršene:

- § Popis za 2005. godinu nije izvršen skladu sa standardima i preporukama revizije iz prethodnih godina, odnosno popis sredstava i izvora sredstava nije završen sa 31.12.2005. godine;
- § Nisu učinjeni dodatni naponi u cilju ubrzanja procedura za donošenje Zakona o vanjskim poslovima Bosne i Hercegovine i nisu sačinjeni i Predsjedništvu ponuđeni pisani kriteriji na osnovu kojih bi se vršili prijedlozi i imenovanja na diplomatske pozicije u DKP-ima;
- § Vezano za korištenje budžetskih pozicija PTT troškova i troškova reprezentacije, revizija nije mogla da se uvjeri da je Ministarstvo uvažilo u potpunosti ranije preporuke i skretanja pažnje, te na racionalan i efikasan način riješilo pitanje ove vrste troškova u toku 2005. godine;
- § Mada su preduzimate određene radnje od strane Ministarstva, do 31.12.2005. godine, nisu u potpunosti raščišćeni i riješeni problemi u vezi poslovanju DKP-a Telaviv i Pariz iz prošlih godina;
- § Nije vršena potpuna analiza žiro računa i praćena detaljna struktura stanja na pojedinim računima u DKP-ima. Ovaj nalaz revizije se ponavlja par godina, te su tokom 2005. godine opet uočeni veliki finansijski iznosi deponovani na pojedinim računima DKP-a;
- § Nije bilo značajnijih pomaka vezano za ekonomsku diplomatiju (nije zaključen međunarodni protokol o koordinaciji za ekonomsku diplomatiju, nije sačinjena strategija/platforma i sl.);
- § Nisu riješeni problem sudskih sporova iz ranijih godina;
- § U DKP-mreži nisu riješeni problemi nekvalitetnih kadrova u dijelu materijalno finansijskog i konzularnog poslovanja (računopolagači i konzularni radnici).

3. NALAZI REVIZIJE I PREPORUKE**3.1. Sistem internih kontrola²**

Revizija je izvršila ispitivanje sistema internih kontrola, administrativnih i računovodstvenih procedura i kvaliteta finansijskog upravljanja u Ministarstvu. Cilj ovih ispitivanja je bio da se uvjerimo u kojoj mjeri su operativni ciljevi ostvareni i koliko su pouzdani podaci na kojima se baziraju godišnji finansijski izvještaji, te da li je finansijsko upravljanje u skladu sa postojećim propisima.

Ministarstvo finansija i trezora BiH dostavilo je svim korisnicima budžeta Praktični vodič za efikasnu internu kontrolu u institucijama Bosne i Hercegovine³ koji sadržava smjernice u vezi izrade pravilnika o internim kontrolama. Vodič je usvojen u okviru Akcionog plana od strane Vijeća ministara i baziran je na, u svijetu, široko prihvaćenom modelu sistema internih kontrola od pet komponenti:

- kontrolnog okruženja,
- procjene rizika,
- kontrolnih aktivnosti,
- informacija i komunikacija,
- monitoringa.

² Sistem internih kontrola podrazumijeva skup postupaka i mjera koje preduzima rukovodstvo u cilju osiguranja tačnosti i pravilnosti evidentiranja finansijskih transakcija, njihovu punu usklađenost sa zakonima, te efikasnost, ekonomičnost i efektivnost trošenja javnog novca kao i zaštite imovine.

³ Pogledati Instrukciju za razvoj i održavanje sistema internih kontrola od 08.03.2005. godine Ministarstva finansija i trezora BiH i Akcioni plan za uspostavu sistema internih kontrola u institucijama BiH koji je predložila radna grupa za izradu i provođenje akcionog plana za jačanje sistema internih kontrola koju je imenovalo Vijeće ministara Odlukom broj: 277/04 od 16.12.2004. godine.

Ministarstvo nije do sada preduzelo potrebne aktivnosti na izradi Pravilnika o internim kontrolama koji omogućava primjenu ovakvog modela internih kontrola. Najveća odgovornost za uspostavljanje sistema internih kontrola vezana je za rukovodstvo Ministarstva. Istovremeno uvođenje sistema internih kontrola zasnovanog na modelu od pet komponenti najviše će koristiti rukovodstvu, jer će takav sistem osigurati (u razumnoj mjeri) zaštitu poslovanja od eventualnih prevara, grešaka ili zloupotreba. Naša zapažanja u Ministarstvu u vezi ove problematike predstavimo po pojedinim komponentama sistema internih kontrola.

- **Kontrolno okruženje**

Kontrolno okruženje je osnova cjelokupnog sistema interne kontrole. Ono osigurava disciplinu i organizaciju kao i klimu koja utiče na opšti kvalitet interne kontrole. Kontrolno okruženje podrazumijeva i obavezu rukovodstva u vezi preuzimanja aktivnog interesa u planiranju, nadziranju i izvještavanju o postignutim rezultatima i razvijanju prakse upravljanja ljudskim resursima (provjera znanja, obuka osoblja, unapređenja itd.).

Ministarstvo pojedine elemente kontrolnog okruženja već posjeduje: kao što su kodeks ponašanja i održavanje sastanaka (Kolegija Ministarstva) putem kojih se preduzimaju određene poslovne aktivnosti i sl. Međutim, potrebna su dalja unapređenja kontrolnog okruženja koji čini osnovu bez koje ostale komponente internih kontrola ne mogu biti izrađene. Dio kontrolnog okruženja koji nedostaje Ministarstvu je nepostojanje Zakona o vanjskim poslovima, na šta smo skretali pažnju i u ranijim izvještajima revizije, što otežava rukovodstvu Ministarstva da u potpunosti definiše ciljeve poslovanja, definiše organizaciju Ministarstva, način rada, utvrdi eksterne i interne faktore rizika, te uspostavi sveobuhvatan sistem internih kontrola. Smatramo da bi, bez obzira što postoje Smjernice Predsjedništva BiH za vođenja vanjske politike, donošenje navedenog Zakona bilo neophodno.

Nadalje, uočili smo da nedostaju pisana pravila i kriteriji na osnovu kojih Ministarstvo predlaže kandidate za diplomatska postavljenja Predsjedništvu Bosne i Hercegovine (za one slučajeve imenovanja koja su bazirana na prijedlozima Ministarstva). Nedostatak pisanih pravila i procedura, uključujući i kriterije izbora kandidata usložnjava i čini proces imenovanja diplomata prilično netransparentnim. Svjesni da Ministarstvo ne može kontrolisati cjelokupan proces (s obzirom da Predsjedništvo BiH donosi konačnu odluku o imenovanjima), ponovo ističemo da bi bilo dobro sačiniti pisana, transparentna pravila i kriterije koji će da posluži Ministarstvu da pripremi kvalitetne liste kandidata Predsjedništvu BiH. Odabrane diplomate trebale bi obavezno proći stručno usavršavanje kroz opšte i posebne programe iz oblasti vanjskih poslova, koje organizuje i kontrolira Ministarstvo (pojedine diplomate su samo djelimično prolazile kroz obuku).

Organizaciona struktura Ministarstva, kao jedan od elemenata kontrolnog okruženja veoma je važna. Funkcionalna organizaciona struktura povećava efikasnost upotrebe resursa, eliminiše dupliranje aktivnosti i definiše odgovarajuće linije odgovornosti. Ne ulazeći u funkcionalnost organizacione strukture Ministarstva, mišljenja smo da organizaciona struktura nije dovoljno jasna kada su u pitanju precizne odgovornosti i granice ovlaštenja što podrazumijeva jasne uloge svakog zaposlenog unutar organizacije (koristi se odluka o prenosu nadležnosti iz 2003. godine), a posebno u većem broju DKP-ova u kojima nedostaje adekvatna kontrola finansijskih transakcija. Kao dodatni problem uspostavi dobre organizacione strukture Ministarstva je i velika fluktuacija zaposlenih (npr. Odjel za finansije i računovodstvo trebaju napustiti, odnosno otići u DKP-mrežu tri zaposlena).

Sugerišemo ponovo preduzimanje dodatnih napora u cilju ubrzanja procedura za donošenje Zakona o vanjskim poslovima BiH, kao i intenziviranje saradnje sa svim relevantnim institucijama Bosne i Hercegovine koje učestvuju u procesu usvajanja ovoga zakona. Donošenjem zakona o vanjskim poslovima jasno bi se utvrdio način vršenja vanjskih poslova, te osnovu organizacije i način rada Ministarstva i diplomatskih predstavništava u inostranstvu.

Također smo mišljenja kako Ministarstvo u saradnji sa Predsjedništvom BiH treba hitno donijeti jasne pisane kriterijume, na osnovu kojih bi se vršili prijedlozi i imenovanja na diplomatske pozicije u DKP-ima u cilju transparentnog izbora što kvalitetnijih diplomata BiH. Mišljenja smo kako bi cjelokupni proces imenovanja diplomata trebao imati jasne pisane procedure i kreiran širok spektar kriterijuma, koji bi trebao da bude poznat javnosti, odnosno svim kvalifikovanim pojedincima, na osnovu čega će se predlagati i imenovati BiH diplomate.

Preporučujemo da rukovodstvo Ministarstva prenese pozitivan stav prema sistemu internih kontrola na cijelu organizaciju i da preduzme aktivnosti na izradi Pravilnika o internim kontrolama zasnovanih na modelu od pet komponenti.

- **Procjena rizika**

Procjena rizika s kojom se susreće Ministarstvo u ostvarivanju svojih ciljeva pruža osnovu za izradu pravih odgovora na utvrđene rizike.

Ministarstvo nema utvrđene jasne ciljeve poslovanja prema područjima i aktivnostima svoga poslovanja, tako da nisu utvrđeni rizici u odnosu na pojedine poslovne procese. Prema tome Ministarstvo nije u mogućnosti vršiti vrednovanje rizika sa stanovišta značajnosti procjene pojave rizika, procjenjivanja tolerancije na pojedine rizike i određivanje strategije za postupanje sa rizicima. Ovaj dio procjene rizika je značajan za preduzimanje protivmjera za sprečavanje rizika koji je sadržan u kontrolnim aktivnostima.

Ministarstvo treba da procijeni rizike poslovanja prema pojedinim poslovnim procesima koji se odnose na finansijski aspekt poslovanja, npr. procjena rizika se može utvrditi za određene aktivnosti finansijskog poslovanja kao što su: izrada budžeta, praćenje izvršenja budžeta, nabavke, unos podataka u glavnu knjigu, korištenje službenih vozila, finansijsko izvještavanje, posebni programi, popis imovine, prihodi od taksi i sl. Takođe poslovni procesi i procjena rizika mogu se utvrditi i za aktivnosti vezano za opšte nadležnosti Ministarstva (takse i diplomatski pasoši, rad i zapošljavanje, DKP-mreža...).

- **Kontrolne aktivnosti**

Kada su već određeni rizici poslovanja u odnosu na ciljeve, glavna strategija za ublažavanje rizika provodi se kroz kontrolne aktivnosti. Pod kontrolnim aktivnostima podrazumijevaju se: podjela dužnosti, davanje odobrenja i ovlaštenja, kontrola transakcija, kontrola pristupa resursima i evidenciji, usklađivanje, nadzor itd.

Jedan dio kontrolnih aktivnosti u Ministarstvu je već sadržan u obliku procedura, pravila uputa, međutim uočili smo da iste, još uvijek, nisu objedinjene na jednom mjestu, sjedinjene u zbirni pregled - brošuru po određenim sektorima (npr. pravila i procedure za poslovanje DKP mreže), kako bi se jasno i precizno znalo koja su važeća, a koje ne, što bi pomoglo u izgradnji sistema na koji rukovodstvo Ministarstva može da se osloni i u koje može da se pouzda pri donošenju odluka.

Ured za reviziju stoga, ponovo sugeriše Ministarstvu da preispita postojeća pravila i donese nova u kojima treba obuhvatiti sve elemente kontrolne aktivnosti. Pravila trebaju biti napravljena prema pojedinim poslovnim procesima u kojima su već procijenjeni rizici poslovanja. Dalje, treba nastaviti sa aktivnostima na uređivanju, objedinjavanju svih važećih internih pravila i procedura, sa prečišćenim tekstovima kako bi se osiguralo da zaposlenici imaju lakši pristup, te osigurala pravovremena informacija za racionalno poslovanje. Naglašavamo potrebu da se ovakav materijal učini dostupnim svim zaposlenicima Ministarstva (putem Intraneta ili u štampanoj verziji), te da se u kontinuitetu osigurava informacija o izmjenama i dopunama.

Smatramo korisnim da rukovodstvo Ministarstva izradi šematski prikazi kontrolnih postupaka i ličnih zaduženja u poslovnim procesima, koji bi rukovodstvu osiguravali realnu kontrolu i nadzor nad primjenom internih pravila i procedura.

- **Informacije i komunikacije**

Uočili smo da Ministarstvo nije uspostavilo formalni sistem informacija i komunikacija koji uključuje kompjutersku tehnologiju i povremeno okupljanje osoblja radi informisanja. Umjesto toga postoje pojedini oblici neformalnog informisanja i komuniciranja koji nisu garant da će svi zaposleni biti blagovremeno informisani. Ovdje naročito podrazumijevamo upoznavanje zaposlenih sa pravilima kako bi oni jasno prepoznavali svoje uloge i odgovornosti.

Ministarstvo bi trebalo da uvede redovan način informisanja i komunikacije sa zaposlenima, npr. putem kreiranja interneta, redovnijim sastancima sa zaposlenima uvođenjem oglasne ploče i drugim oblicima komuniciranja.

- **Monitoring**

Monitoring podrazumijeva praćenje prethodnih komponenti sistema internih kontrola radi kontrole, prilagođavanja datim uslovima i stalnog unapređenja sistema. Nismo uočili da je izvršen monitoring postojećeg sistema internih kontrola koji je trenutno sadržan u pojedinim pravilima.

Potrebno je izvršiti odgovarajuće analize i izmjene sistema internih kontrola i prilagođavanje sistema internih kontrola prema 'Vodiču za efikasnu internu kontrolu u institucijama Bosne i Hercegovine' koje je izradilo Ministarstvo finansija i trezora.

Odlukom o uspostavi Ureda za reviziju učinjen je značajan korak da se interna inspekcija transformiše u internu reviziju, međutim i dalje smatramo da Ministarstvo nije u dovoljnoj mjeri razradilo i precizno definisalo mandat i ovlaštenja interne revizije. Iako su problemi u pojedinim DKP-ovima identifikovani i rješavani, revizija skreće pažnju rukovodstvu Ministarstva na izostanak preventivnih mjera sistema internih kontrola koje su mogle da pruže preliminarne informacije prije nastanka neželjenih događaja, a što bi po našem mišljenju bio jedan od zadataka u mandatu interne kontrole i revizije. Smatramo da bi interna revizija trebala obratiti više pažnje unapređenju cjelovitog sistema internih kontrola i pomoći na prevazilaženju problema koji se ponavljaju više godina kao npr:

- § nedovoljno izgrađena, jasna i precizna pravila za nastanak značajnijih troškova Ministarstva, kao npr. korištenje mobilnih i fiksnih telefona, usluga reprezentacije, troškova službenih putovanja, upotrebe službenih automobila, poslovnih kreditnih kartica itd.;
- § dosljedno poštivanje Zakona o javnim nabavkama roba i usluga, kao i drugih zakona značajnih za funkcionisanje Ministarstva (npr. Zakona o izvršenju budžeta);
- § uspostavu zadovoljavajućeg sistema internih kontrola u dijelu komunikacije i kontrole DKP-mreže, ažurnog i urednog računovodstva (urednost i ažurnost dokumentacije u sjedištu i u DKP-mreži), izvršenje cjelovitog popisa u skladu sa standardima i preporukama revizije.

Ured za reviziju preporučuje rukovodstvu Ministarstva nastavak započetih aktivnosti na organizacionoj transformaciji i jačanju Interne revizije. Posebno želimo skrenuti pažnju rukovodstvu Ministarstva na definisanje statusa i mandata Interne revizije sa izgrađenom metodologijom rada Interne revizije, u skladu sa standardima interne revizije⁴, te obaveznom provođenju preporuka i sugestija iz usvojenih revizionih izvještaja.

⁴ Skrećemo pažnju da je misija USAID-BiH pripremila kvalitetne materijale u svezi uspostave internih kontrola i interne revizije, a misija OSCE u BiH je prevela međunarodne revizijske standarde i pripremila odgovarajući priručnik. Također, napominjemo da je Ministarstvo finansija i trezora BiH pripremio odgovarajuće materijale za internu reviziju.

3.2. Finansijski izvještaji

Finansijski izvještaji Ministarstva sačinjeni su prema Pravilniku o finansijskom izvještavanju institucija Bosne i Hercegovine⁵ bez finansijskih izvještaja na propisanim obrascima za eksterne korisnike. Ovako sačinjeni i Ministarstvu finansija i trezora BiH, dostavljeni finansijski izvještaji nisu kompletni, a što se ogleda u sljedećem:

- § Propisane informacije o sistemu internih kontrola realizovanih tokom godine i korektivne radnje preduzete u cilju realizacije preporuka revizije nisu sadržane u izvještajima;
- § Zabilješke uz finansijske izvještaje nisu detaljno razrađene i ne pružaju dovoljno informacija o finansijskim transakcijama i saldima u finansijskim izvještajima na kraju godine, a naročito informacije vezano za raščišćavanje pojedinih početnih stanja iz prethodnih godina;
- § Sve propisane kolone u pojedinim finansijskim izvještajima nisu uredno i u cijelosti popunjene u skladu sa navedenom instrukcijom (npr. obrazac ostvarenih rashoda) i nisu sačinjeni finansijski izvještaji za eksterne korisnike izvještaja.

Ministarstvo finansija i trezora BiH, koje je propisalo izmijenjeni način izvještavanja, nije na vrijeme donijelo i objavilo potrebna uputstva, smjernice i instrukcije za sačinjavanje i popunjavanje završnih finansijskih izvještaja, što je stvorilo nedoumice u vezi načina izvještavanja za eksterne korisnike izvještaja. Osim navedenog, izmijenjeni način izvještavanja nije u cijelosti pouzdan i zbog nedostataka koji su vezani za Ministarstvo finansija i trezora BiH, a odnose se na sljedeće: finansijski izvještaji su sačinjeni, iako prethodno nisu provedena zaključna knjiženja u glavnoj knjizi trezora, set propisanih finansijskih izvještaja ne sadrži finansijski izvještaj 'Bilans stanja' koji predstavlja finansijski položaj Ministarstva, obrasci za finansijske izvještaje nisu usvojeni i objavljeni, prilikom predaje finansijskih izvještaja u Ministarstvu finansija i trezora BiH nije postojala kontrola kompletnosti finansijskih izvještaja.

Ured za reviziju predlaže Ministarstvu da eventualne nejasnoće u vezi izrade finansijskih izvještaja razjasni sa Ministarstvom finansija i trezora BiH i u cilju pouzdanih izvještaja otkloni određene nedostatke u izvještavanju. Mišljenja smo da bi štampani (objavljeni) obrasci i preciznije upute za popunjavanje finansijskih izvještaja mogli biti jedno od rješenja kojima bi se postigla standardizacija izvještavanja, kao i njihova bolja kontrola od Ministarstva finansija i trezora.

3.3. Planiranje budžeta

Analizom planiranog i izvršenog budžeta za 2005. godinu smo uočili da Ministarstvo nije prekoračilo budžet u cjelini, niti je prekoračilo budžet u odnosu na budžetske linije što jasno pokazuje tabela u prilogu. Obzirom da je planiranje budžeta izvršeno kao i za 2004. godinu uočene su iste slabosti kao i ranije, a odnose se na: nedostatak analiza i drugih ulaznih parametara potrebnih za kvalitetno planiranje, nedovoljno detaljan budžet nabavki, te slabosti procesa planiranja i izvršenja usvojenog budžeta po pojedinim destinacijama, čemu u cilju ekonomičnog, efikasnog i transparentnog trošenja javnog novca, treba posvetiti više pažnje nego do sada. Posebno naglašavamo potrebu analiziranja sistema doznačavanja mjesečnih iznosa potrebnih finansijskih sredstava DKP – ima, odnosno visine istih, te utvrđivanja stvarnih potreba DKP-a uz prethodnu analizu trenutnog stanja na računima, dakle i na pitanje raspolaganja finansijskim sredstvima koja se nalaze na računima. Revizija je upoznata da

⁵ Pravilnik o finansijskom izvještavanju institucija Bosne i Hercegovine broj: 01-St4-16-1809/05 od 31.03. 2005.godine, donijelo Ministarstvo finansija i trezora BiH.

Ministarstvo preduzima aktivnosti na unapređenju procesa planiranja i izvršenja budžeta i da je uključeno u procese operativnog i strateškog planiranja koje se treba primijeniti za naredne godine.

Imajući u vidu navedeno, posebno naglašavamo da se prilikom planiranja budžeta uzmu u obzir planski zadaci koje Ministarstvo ili pojedini DKP trebaju da realizuju, kao i potrebne troškove i iste uskladiti sa odobrenim finansijskim sredstvima, kako na nivou Ministarstva tako i po pojedinim DKP-ima. Takođe je potrebno, u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama, sačiniti detaljan plan nabavki roba i usluga koji će biti osnova za određivanje postupka nabavki, odnosno izbora dobavljača.

Nadalje je neophodno da se permanentno prati i analizira usvojeni finansijski plan, prate stanja na računima i analiziraju stvarni finansijski iznosi potrebni za mjesečne dotacije, kako bi na računima imali potreban iznos za normalno funkcionisanje DKP. Ovakve analize bi trebalo uvrstiti u tromjesečne izvještaje o kojima bi se upoznao rukovodstvo (putem kolegija).

3.4. Izvršenje budžeta-rashodi

Revidiranjem značajnijih kategorija rashoda uočili smo određene propuste i nedostatke u sistemu internih kontrola koji definišu potrošnju kako roba tako i usluga. Posebnu pažnju obratili smo na kategoriju značajnijih troškova, a koji su iskazani na nivou cijelog Ministarstva.

PREGLED OSTVARENIH ZNAČAJNIJIH TROŠKOVA MINISTARSTVA U 2005. GODINI

NAZIV TROŠKA	IZNOS
- Usluge reprezentacije	922.928,75
- Naknade troškova smještaja-zakup stanova	5.827.607,95
- Unajmljivanje prostora i rezidencija	3.429.775,78
- Izdaci za gorivo	394.045,15
- Usluge opravke i održavanja vozila	329.784,20
- Putni troškovi	1.891.521,28
- Izdaci telefonskih i poštanskih usluga	2.263.099,99

• Usluge reprezentacije

Iako smo u prethodnim izvještajima revizije skretali pažnju na nedovoljno jasna pravila i procedure koje definišu izdatke za reprezentaciju, kao i na nedosljednu primjenu postojećih pravila, ponovo je ustanovljeno da Ministarstvo nije donijelo takva pravila i procedure kojima bi se osiguralo namjensko i transparentno trošenje javnog novca u ove svrhe, odnosno nije uspostavilo zadovoljavajući sistem internih kontrola. Naime, analizom trošenja sredstava za usluge reprezentacije nismo se mogli u cijelosti uvjeriti u namjensku potrošnju spomenutih sredstava, iz razloga što su izvještaji o izvršenoj reprezentaciji nepotpuni. Uočili smo da postojećim odlukama o korištenju reprezentacije nije jasno definisano koje osobe, u kojim prilikama i do kojeg iznosa mogu ostvariti ove troškove. Ova pitanja su donekle regulisana za reprezentaciju koja se koristi u objektu Ministarstva, dok ostvarivanje prava na reprezentaciju izvan objekta Ministarstva nije jasno regulisano. Takođe smo uočili da prilikom davanja poklona nema izvještaja kome su pokloni uručeni i povodom čega.

Ured za reviziju ponovo sugerise Ministarstvu donošenje jasnih i preciznih pravila i procedura o troškovima reprezentacije sa posebnim akcentom na izvještaje o izvršenoj reprezentaciji koji predstavlja dokaz o namjenskoj potrošnji javnog novca

u ove svrhe, a istovremeno kojim se dokazuje transparentna i dosljedna primjena usvojenih pravila i procedura. Uvažavajući specifičnost poslovanja Ministarstva, neophodno je identifikovati i opisati izuzetke od uobičajenog pravila o korištenju reprezentacije, što bi trebalo da bude obuhvaćeno zasebnim poglavljem ovog pravila i procedura, uključujući i kontrolne postupke za te slučajeve.

- **Unajmljivanje prostora, rezidencija i zakupa stanova**

Iako je Ministarstvo izmjenama i dopunama internog pravilnika definisalo pitanje rezidencija i stanova, smatramo da zbog visine ovih troškova na godišnjem nivou, ovo pitanje zahtijeva sistemsko rješenje i bolji pristup.

Ured za reviziju ponovo, sugeriše razmatranje i pokretanje inicijative prema Vijeću ministara BiH i Ministarstvu finansija i trezora BiH vezano za ekonomsku opravdanost za nabavku vlastitih smještajnih objekata ili gradnje istih (ambasada, rezidencije i stanova) u značajnijim svjetskim destinacijama, a sve u cilju što racionalnijeg poslovanja i ekonomičnijeg trošenja javnog novca (bilo bi korisno da se sačine odgovarajuće analize, programi opravdanosti takvih ulaganja i da se prezentuju odgovarajućim institucijama BiH).

- **Izdaci za gorivo i usluge opravki i održavanja vozila—korištenje službenih vozila**

Revizijom je utvrđeno kako sistem internih kontrola kojim se reguliše upotreba službenih automobila u Ministarstvu, još uvijek, nije jasno i precizno definisan (smatramo da postojeća pravila nedovoljno definišu ovu oblast). Uvidom u dokumentaciju, na bazi uzorka, uočeno je da se uz račune ne prilaže radni nalog o izvršenim opravkama na vozilu, te da ne postoji jedinstvena evidencija o izvršenim servisima na vozilima što predstavlja slabost sistema internih kontrola i otežava praćenje ovih troškova i stvaranje obaveza. Praćenje troškova službenih vozila je otežano (uključujući i pitanje sigurnosti, odnosno opasnosti od otuđenja), i iz razloga što su službeni automobili odobreni određenim zaposlenicima da njima raspolažu 24 sata na dan.

Nadalje, je ustanovljeno da Ministarstvo nije koristilo program za evidentiranje putnih naloga vozila i praćenje potrošnje, te da se nije vodila jedinstvena evidencija o potrošnji goriva i prijeđenim kilometrima po vozilima. Jedinstvena evidencija o potrošnji goriva i upotrebi vozila je bitna sa stanovišta praćenja ovih izdataka i njihove realizacije u okvirima definisanim Budžetom, te analiza koje mogu biti osnova za donošenje odluka od strane odgovornih lica (npr. osnova za izradu Nacrta Budžeta i sl.).

Ured za reviziju ponovo preporučuje rukovodstvu Ministarstva kreiranje i donošenja takvog sistema internih kontrola koji će osigurati racionalnu, ekonomičnu i transparentnu upotrebu službenih automobila, sa obaveznom urednom evidencijom putnih naloga iz kojih bi se jasno vidjele relacije, pređeni kilometri i potrošnja goriva. Sistem internih kontrola kojim se reguliše upotreba službenih automobila je posebno značajan ako se u obzir uzme da Ministarstvo raspolaže sa značajnim brojem službenih automobila.

- **Putni troškovi**

Ured za reviziju je utvrdio da putni nalozi, u svim slučajevima, nisu pravdani u roku koji je propisan Odlukom Vijeća ministara (npr: PN 0188 - 47 dana nakon povratka, PN 0938 - 3 mjeseca i 5 dana nakon povratka sa službenog putovanja).

Ministarstvo je dužno osigurati poštivanje Odluke Vijeća ministara u dijelu o rokovima pravdanja putnih naloga, te uspostaviti sistem upozoravanja uposlenih kao i sistem mjera u slučaju značajnih odstupanja (opomene, kazne i sl.).

Ovom prilikom želim skrenuti pažnju rukovodstvu Ministarstva na sačinjavanje planova putovanja i njihovu dinamiku kao i obavezu najave svih putovanja Odjeljenju za finansije kako bi isto moglo pravovremeno osigurati potrebna novčana sredstva. Dosadašnja praksa se nije zasnivala na ovim principima, te je dolazilo do određenih poteškoća i problema u realizaciji službenih putovanja. U cilju nadilaženja spomenutih problema sugerišemo obavezno planiranje službenih putovanja i najavljivanja Odjeljenju za finansije, minimalno sedam dana prije službenog putovanja (osim u nekim izuzetnim slučajevima, koja također treba regulisati). Ovakvim načinom rada bi se po mišljenju revizije doprinijelo ekonomičnijem poslovanju i izbjegli bi se mnogi problemi koje se tiču organizovanja službenih putovanja.

Ured za reviziju preporučuje obavezno analiziranje svih uočenih nepravilnosti kao i opravdanost ovolikih putnih troškova. Smatramo kako je sistem internih kontrola koji reguliše ovu problematiku neophodno unaprijediti te posebno naglašavamo dosljednu primjenu usvojenih pravila i procedura.

- **Izdaci telefonskih i poštanskih usluga**

Testiranjem troškova telefona u sjedištu utvrđeno je da fiksni telefonski troškovi nisu regulisani (izuzev zabrane međunarodnih odlaznih poziva na pojedinim lokalima). Iz razgovora sa zaposlenim upoznati smo da će navedeno biti moguće tek kada se unaprijedi postojeća telefonska centrala, koja je trenutno usko grlo, za ograničavanje telefonskih računa po lokalima, kao i većoj primjeni VOIP-a. Troškovi mobilnih telefona regulirani su Odlukom o korištenju mobilnog telefona, broj: 09/3-1-16-493/2005 od 03.01.2005. godine. Ovom odlukom utvrđeno je mjesečno ograničenje ovih troškova prema radnom mjestu. Ustanovljeno je da su u Ministarstvu vođene evidencije ovih troškova, međutim iste su nepregledne i sadrže i niz grešaka (nije sabiran trošak više telefona za jednu osobu, pojedini iznosi nisu evidentirani, a za neke brojeve nije navedeno tko ih koristi), tako da se na osnovu ovakvih evidencija nismo mogli uvjeriti u dosljednu primjenu spomenute odluke.

Obzirom da Ministarstvo ima značajan broj službenih telefona na korištenju neophodno je unaprijediti ovaj dio sistema npr. trebalo bi detaljnije propisati način praćenja i odgovorne osobe koje vrše praćenje ovih troškova i izgled izvještaja o troškovima telefona, obzirom da dosadašnji izvještaji nisu bili pregledni i potpuni. Sva dokumentacija: evidencije, privremena odobrenja kao i eventualne promjene uzrokovane promjenom radnog mjesta trebala bi se nalaziti kod osobe zadužene za praćenje ovih troškova, radi bolje preglednosti i lakše kontrole ovih troškova.

Takođe Ministarstvo treba razmotriti načine za reguliranje i praćenje troškova fiksnih telefona, a radi eventualnih ušteda na ovim troškovima (imajući u vidu raspoloživa sredstva, objektivne potrebe i zahtjeve za produktivnošću u radu, ograničiti visinu troškova prema pojedinim telefonskim linijama). Radi uštede na ovoj vrsti troškova uposlone treba upućivati na veće korištenje elektroničke pošte i proširiti postojeće resurse tehnologije telefoniranja preko Interneta – VOIP.

3.5. Procedure nabavki

Ured za reviziju je uvažio činjenicu da je 2005. bila prva godina primjene novog Zakona o javnim nabavkama i kao i činjenicu da su budžetski korisnici tokom 2005. godine bio uskraćen za podršku institucija čije je formiranje predviđeno tim Zakonom, međutim ispunjavajući svoj mandat ipak ističemo obavezu poštivanja Zakona o javnim nabavkama, te u namjeri da doprinesemo boljem razumijevanju problematike nabavki, skrećemo vam pažnju na sljedeće nedostatke u procesima nabavke koje smo zabilježili tokom obavljanja prethodne i završne revizije.

- § U Ministarstvu je došlo do kašnjenja u primjeni Zakona o javnim nabavkama. Ovdje prvenstveno mislimo na blagovremeno odustajanje od naslijeđenih ugovora sa dobavljačima koji su zaključeni prije stupanja na snagu Zakona o javnim nabavkama (nabavke kancelarijskog materijala, usluge servisiranja vozila, dostava dnevne štampe, avio karte i sl.);
- § Na početku procesa nabavki nije sačinjen detaljan plan nabavki roba usluga i stalnih sredstava i nije utvrđena procijenjena vrijednost nabavke, kao podloga za određivanje postupka/razreda nabavki u skladu sa Zakonom;
- § Prije samog postupka nabavke nisu donijete odluke o nabavkama sa planiranom vrijednošću nabavke od strane odgovornih osoba (npr. Odluka o nabavci radova na rekonstrukciji zgrade Ministarstva, Odluka o nabavci vozila po principu staro za novo i dr.);
- § Ministarstvo nije donijelo Pravilnik o nabavkama putem direktnog sporazuma i uspostavilo evidencije nabavki putem direktnog sporazuma tako da postoji rizik da ukupna godišnja vrijednost nabavki putem direktnog sporazuma prelazi dozvoljenih 10% ukupnog godišnjeg budžeta za nabavke;
- § U određenim slučajevima nabavke procedura izbora dobavljača nije uopšte provedena (npr. usluge hotelskog smještaja ambasadora u pripremi, nabavke poklona, usluge prevođenja i sl.), a u pojedinim slučajevima su prikupljene tri ponude, međutim iste su stigle putem faksa i nisu uporedive obzirom da od strane MIP-a nije upućen poziv za dostavu ponuda sa detaljnom specifikacijom i opisom roba koje se traže (npr. nabavka od firme TESITO u iznosu od 6.272,60 KM);
- § Za usluge prevoza delegacija ambasadora UNESCO-a na relaciji Sarajevo–Međugorje i Sarajevo–Banja Luka, te prevoza delegacija na relaciji Sarajevo–Srebrenica nije provedena jedinstvena procedura nabavke najpovoljnijeg dobavljača, već je ista provedena za svaki slučaj pojedinačno, što nije u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama. Takođe, postupak izbora dobavljača 'Centrotrans' za usluge prevoza delegacija na relaciji Sarajevo-Srebrenica u iznosu 4.232,00 KM nije u skladu sa odredbama Zakona (izabrana ponuda nije najniže cijene, ponude su dostavljene faxom);
- § Takođe je zapaženo da se vrlo malo pažnje posvećivalo sastavljanju tenderske dokumentacije (npr. kod nabavke vozila i usluga održavanja i servisiranja ustanovljeno je da ista nije sastavljena u skladu sa zakonom i uputstvom i da ne sadrži detaljan opis predmeta nabavke (npr. tehničke specifikacije);
- § Kada su u pitanju nabavke motornih vozila zapaženo je da tenderska dokumentacija nije sačinjena u cijelosti u skladu sa Zakonom i Uputstvom (ista ne sadrži podatke koji se navode kao neophodni kao što su detaljan opis predmeta nabavke, tehničke specifikacije i dr.). Takođe je zapaženo da pojedini ugovori nisu protokolirani, da se dokumentacija o nabavci vozila (Renault master, dva vozila Passat 1,9 TDI i dva vozila Golf 5 i Polo) nalazi na više mjesta (npr. originalni računi se nalaze kod šefa odsjeka za opšte poslove, tenderska dokumentacija kod referenta za stalna sredstva, ugovori kod likvidatora). Novonabavljena vozila su u 2005. godini evidentirana na kontu ' Oprema u pripremi' jer je prijem vozila obavljen u 2006. (prijem vozila nije obavljen komisijski niti je sačinjen zapisnik);
- § Kapitalna sredstva, u nekim destinacijama, nabavljana su bez saglasnosti sjedišta (Pariz, London, Kopenhagen), a postoji i praksa naknadnog davanja saglasnosti za već izvršene nabavke (Pariz);
- § U pojedinim destinacijama postoje slučajevi iznajmljivanja automobila bez potrebne saglasnosti sjedišta (Brisel), kao i zaključivanje ugovora o zakupu-lizingu automobila koji se razlikuje od dobivene saglasnosti iz sjedišta.

Uočili smo, takođe, kako proces nabavki nije organizacijski riješen posebno u dijelu koordiniranja aktivnosti između sjedišta Ministarstva i DKP mreže. Takođe, smatramo da provođenje procedura nabavki za DKP mrežu u sjedištu Ministarstva nije najbolje rješenje. Mišljenja smo da bi bilo bolje, da DKP mreža provodi proceduru izbora dobavljača u vlastitoj režiji na način propisan Zakonom o javnim nabavkama, da to bude odgovornost DKP, a Ministarstvo treba osigurati takav sistem internih kontrola koji će osigurati dosljednu primjenu zakonskih propisa.

Ministarstvo je obavezno dosljedno poštivati odredbe Zakona o javnim nabavkama, kao i interna pravila i procedure koji govore o potrebnoj saglasnosti sjedišta Ministarstva koje se odnose na nabavke, a u cilju zakonitog i transparentnog trošenja javnih sredstava, te primjene jednakog tretmana i ne diskriminacije potencijalnih dobavljača.

Dosljedna primjena navedenog Zakona je bitna kako bi sam proces nabavki bio efikasan i kako bi se izbjegle eventualne žalbe učesnika u procesu, koje mogu rezultirati i kao potencijalne obaveze. Stoga skrećemo pažnju na potrebu stalnog unapređenja tenderske dokumentacije u dijelu koji se odnosi na detaljnu tehničku specifikaciju roba i usluga koje se traže, jer je tenderska dokumentacija ključni element u procesu nabavke od kojeg mnogo zavisi efiksnost postupka.

Također sugerišemo razmatranje mogućnosti organizovanja odjeljenja za nabavke s obzirom na njihovu značajnost, veličinu i dislociranost Ministarstva kao i izuzetno osjetljivu oblast potrošnje javnog novca.

3.6. Novčana sredstva – povrat viška sredstava

Ministarstvo je izvršilo povrat viška neutrošenih sredstava sa Centralnog računa u Minhenu za 2004. godinu, u ukupnom iznosu od 1.634.107.00 EUR, međutim Ministarstvo, do kraja našeg mandata, nije izvršilo povrat sredstava sa 31.12.2005. godine (izuzev što su određene dotacije umanjene). Takođe smo uočili da se u pojedinim DKP-ima i dalje na kraju godine nalaze značajni iznosi akumuliranih novčanih sredstava (npr. Vašington 202.968,82 KM, ABU DABI 147.103,62 KM, Beč 129.708,65 KM, Bern 102.066,26 KM, Minhen 119.919,80 KM, Štuttgart 129.720,35 KM; svi podaci uzeti iz godišnjeg popisa). Iako se stanje u odnosu na prošlu godinu u većini DKP-ova značajno popravilo, odnosno da DKP-ovi transferišu sredstva u skladu sa Instrukcijom za transfer sredstava, ipak skrećemo pažnju Ministarstvu na potrebu analiziranja uzroka i razloga akumulisanja i zadržavanja javnih sredstava u pojedinim destinacijama, te obavezu povrata viška sredstava na jedinstveni račun trezora. U slučaju da je neophodno imati određeni iznos rezervnih finansijskih sredstava za operativno poslovanje (u slučaju potrebe izvršiti odgovarajuće analize), sugerišemo ponovo donošenje jasnih i preciznih pravila o potrebnim i dopuštenim rezervnim iznosima, a sve što je preko dopuštenog limita obavezno staviti na raspolaganje Ministarstvu finansija i trezora BiH. Kada su u pitanju pravila i procedure blagajničkog poslovanja uočili smo kako i ona nisu u potpunosti zadovoljavajuća, a posebno u onim DKP gdje se većina finansijskog poslovanja odvija preko blagajne (npr. Istanbul i Pariz).

Ured za reviziju sugeriše rukovodstvu Ministarstva obavezno sačinjavanje analize svih značajnijih stanja na žiro računima u DKP mreži u cilju utvrđivanja strukture novca - izvori i razloga zadržavanja relativno velikih iznosa novca na računima. Posebno se skreće pažnja na preispitivanje sistema doznačavanja sredstava DKP-ima bez prethodnog plana i izvršene detaljne analize stvarnih potreba za određenih mjesec. Sistem internih kontrola obavezno podići na viši nivo i pooštriti finansijsku disciplinu u poslovanju DKP-a, te sačiniti jasne i precizna ovlaštenja za upotrebu poslovnih kartica.

Mišljenja smo kako višak novca na računima DKP mreže jednim dijelom generiše probleme nabavki bez saglasnosti sjedišta Ministarstva i drugih vidova nenamjenske potrošnje.

3.7. Računovodstvene evidencije – urednost i ažurnost

Ministarstvo je u toku 2005. godine preduzelo aktivnosti na rješavanju ranijih preporuka revizije, koje se odnose na neažurno računovodstvo, što pozdravljamo i uvažavamo, međutim taj proces nije završen tako da, još uvijek, nije postignuta zadovoljavajuća ažurnost računovodstva. Obzirom da se u neurednom i neažurnom računovodstvu rizici poslovanja značajno povećavaju, rukovodstvo nije u mogućnosti preduzimati pravovremene, odgovarajuće mjere kako bi preventivno spriječilo određene nepravilnosti ili preduzelo konkretne mjere u slučaju nastanka nepravilnosti.

Određeni broj slučajeva neažurne i neuredne računovodstvene dokumentacije uglavnom je rezultat nedovoljno stručnog i osposobljenog kadra za obavljanje materijalno finansijskih poslova, posebno u manjim DKP-ovima, neraščišćenih internih odnosa sjedišta i pojedinih DKP-ova, te činjenice da se u DKP-ima ne vrši sravnjenje stvarnog stanja sa stanjem u Glavnoj knjizi, jer računopolagači u DKP-ima nemaju uvid u stanje Glavne knjige. Iako smo uočili značajne pomake u pravcu rješavanja spomenutih problema, smatramo da iste treba intenzivirati i u narednom periodu privesti kraju kako bi se do kraja 2006. godine uspostavilo ažurno računovodstvo, koje bi predstavljalo dobru osnovu rukovodstvu za donošenje odgovarajućih odluka. Pod neažurnom finansijsko-računovodstvenom evidencijom, između ostalog, mislimo na, još uvijek, neraščišćene i nelogične bilansne pozicije⁶:

- § neriješeni interni finansijski odnosi koji se ogledaju sa stanjima zatečenim na grupama konta: Potraživanja od organa u iznosu od 140.841,57 KM, Obaveze unutar organa u iznosu od 211.178,62 KM, Ostala potraživanja u iznosu od 678.707,34 KM;
- § neraščišćene akontacije za službeni put u iznosu od 109.649,33 KM (moramo istaći kako su po ovom pitanju učinjeni značajni pomaci i dio potraživanja je naplaćen). Sugerišemo obavezu nastavka započetih aktivnosti na sređivanju stanja na ovome kontu, kao i da za neopravdane akontacije obavezno trebaju da se terete odgovorna lica);
- § na prelaznom računu zatečen je iznos od 55.833,20 KM, a na prelaznom deviznom računu iznosu od 89.649,57 KM, iako ovi računi na kraju godine trebaju imati stanje nula (potrebno je analizirati stanja i razloge neraščišćivanja);
- § primjeri neažurnosti i nelogičnosti određenih salda u poslovnim knjigama u DKP destinacijama (npr. Misija BiH-OSCE-Beč, sa naglaskom na stalna sredstva, motorna vozila -25.546,00 KM, Ostala stalna sredstva -4.955,44 KM; Ambasada Štokholm, sa naglaskom na novčana sredstva, glavna blagajna – 9.932,21 KM, Potraživanja za preplaćene poreze -11.671,52 KM; Ambasada Bern, sa naglaskom na potraživanja i obveze, Pozajmljivanja pojedincima -8.129,03 KM i Obaveze prema dobavljačima 11.870,71 KM);
- § na kontu 'Neraspoređeni višak prihoda nad rashodima' zatečeno je stanje u iznosu od 96.909,05 KM, koje također nije raščišćeno prema pozicijama koje korespondiraju sa ovim kontom. Iako je za korištenje neraspoređenog viška prihoda bilo potrebno donijeti odluku o njegovom rasporedu uz pisanu saglasnost/instrukciju Ministarstva finansija i trezora BiH, Ministarstvo je preko navedenog konta raščišćivalo probleme vezano za početna stanja prenesenih salda iz ranijih godina samo na osnovu usmene saglasnosti Ministarstva finansija i trezora BiH.

Preporučujemo rukovodstvu Ministarstva da nastavi sa raščišćavanjem pobrojanih bilansnih pozicija kako bi Ministarstvo u narednom periodu konačno uspostavilo uredno i ažurno računovodstvo, te na osnovu takvih računovodstvenih informacija bilo u stanju preduzimati pravovremene aktivnosti u cilju sprečavanja preventivnih nepravilnosti. Skrećemo ponovo pažnju rukovodstvu Ministarstva na visoke rizike poslovanja i na mogućnost nezakonitog korištenja javnog novca u neraščišćenim bilansnim pozicijama.

Dalje preporučujemo da se, vezano za korištenje Neraspoređenog viška prihoda, sačini detaljna analiza provedenih knjiženja, i uz zahtjev za odobrenje/instrukciju dostavi Ministarstvu finansija i trezora BiH i Vijeću ministara BiH.

⁶ Podaci uzeti iz Glavne knjige Ministarstva.

3.8. Popis sredstava i izvora sredstava

Analizom izvještaja o popisu sredstava izvora sredstava⁷ za 2005. godinu i uvidom u dokumentaciju o provedenom popisu, Ured za reviziju je ponovo utvrdio da, popis nije urađen potpunosti, u skladu sa računovodstvenim propisima i nije završen sa 31. decembrom 2005.godine. Ovdje želimo upozoriti na značajnije nepravilnosti koje su učinjene u toku popisa i iskazati rezervu za efekte koje navedene nepravilnosti imaju na finansijske izvještaje:

- § Godišnji elaborat o izvršenom popisu je usvojen je, iako pojedini DKP-ovi nisu na vrijeme dostavili svoje izvještaje o popisu (jedan DKP nije uopšte dostavio izvještaj o popisu), što ukazuje na neusklađenost stvarnog i knjigovodstvenog stanja, a što je upravo svrha popisa sredstava i izvora sredstava;
- § Komisija nije mogla ispoštovati rokove iz Odluke o popisu obzirom da su izvještaji o popisu iz pojedinih DKP-ova (npr. Aman, Buenos Aires, Vatikan i Sofija) znatno kasnili, a Misija BiH iz Njuorka nije nikako dostavila dokumentaciju o popisu;
- § Nije, u potpunosti, usklađeno stvarno stanje po popisnim listama sa knjigovodstvenim stanjem stalne imovine;
- § Nije okončano usklađivanje knjigovodstvenog stanja sa stvarnim stanjem, utvrđenim popisom u Ministarstvu i diplomatsko-konzularnim predstavništvima, te nisu utvrđeni stvarni viškovi i manjkovi u Ministarstvu i DKP-mreži, odnosno izvršen je fizički popis sredstava i izvora sredstava, ali popis nije završen obzirom da popis nije, u potpunosti, sračunat sa poslovnim knjigama i nisu provedena potrebna knjiženja;
- § Odluke o otpisu – rashodovanju stalnih sredstava iz materijalne evidencije nisu provedena na vrijeme i u cijelosti (npr. 99.473,65KM isknjiženo u 01/2006 i 63.025,20KM isknjiženih u 04/2006). Navedeno je posljedica kašnjenja u provođenju knjiženja kao i pogrešnog sastavljanja naloga za knjiženje prema Odlukama o rashodovanju. Uvidom u naloge za knjiženje utvrdili smo da su svi otpisi knjiženi na teret umanjenja izvora kapitala. Takođe je ustanovljeno da prije samog knjiženja otpisa stalnih sredstva na teret izvora sredstava nisu utvrđeni stvarni razlozi za otpis, a što je bilo neophodno;
- § Nije donesena Odluka o utvrđivanju viškova po popisu niti su provedena pripadajuća knjiženja viškova prikazanih u Izvještaju centralne popisne komisije;
- § Nisu izvršene odgovarajuće kvalitetne pripreme koje prethode popisu (računovodstvene pripreme, pripreme na terenu itd.) koje bi olakšale rad komisijama;
- § Evidencione liste koje su poslate destinacijama za inventuru nisu ažurirane i destinacije nisu dobile pojedinačne bilanse (finansijske izvještaje), kako bi utvrdili stvarne viškove i manjkove po popisu;
- § Vrijednost stalnih sredstava u Glavnoj knjizi nije usklađena sa vrijednošću iz pomoćnih evidencija stalnih sredstava (uglavnom zbog neuredne i neažurne evidencija stalnih sredstava u DKP mreži brojnog neslaganja knjigovodstvenog sa stvarnim stanjem);
- § Centralna komisija nije bila u mogućnosti na vrijeme predati izvještaj o popisu jer određeni broj DKP-ova, izvještaje o popisu dostavilo sa zakašnjenjem, 8 DKP-ova je dostavilo nekompletne izvještaje, a jedan DKP uopće nije poslao izvještaj komisije (dostavljen naknadno 22.02.2006);
- § Nisu riješeni problemi neažurnih evidencija rashodovanih stalnih sredstava ili problemi sa doniranim sredstvima kojih nema u knjigama, te problem pojavljivanja viška stalnih sredstava koja su nabavljena bez saglasnosti sjedišta Ministarstva;
- § Nisu, još uvijek, uredno evidentirana sredstva u Štutgartu i Vašingtonu tj. nisu raščlanjena niti je tačno evidentirano što kome pripada;

⁷ Svrha popisa jeste da se na osnovu 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 sa propisima, što po mišljenju Ureda za reviziju nije bio slučaj sa izvršenim popisom za 2005. godinu u Ministarstvu.

- § Uvidom u dokumentaciju na osnovu koje je otpisano 8 motornih vozila utvrđeno je sljedeće:
1. Prijenos putničkog automobila Volvo S40 (2000 g.) sa Ambasade Ženeva na Ambasadu Bern, nije ispravno izvršeno. Navedeno vozilo je isknjiženo iz materijalne i finansijske evidencije Ambasade Ženeva, međutim u 2005. nije evidentirano u materijalnoj i finansijskoj evidenciji Ambasade u Bernu, prema čemu su stalna sredstva podcijenjena za 31.525,28 KM;
 2. Za vozilo Passat (2000., iznos 2.438,56 KM), koje je isknjiženo prema popisu Ambasade u Budimpešti iz razloga uništenja u saobraćaju nije nam predložena odgovarajuća dokumentacija (zapisnik policije, zapisnik o uništenju i sl.);
 3. Za vozilo mercedes 200EW124 (1994.,) koje je 1999. g. prodato za 70.000 ATS ili 5.086 EUR, a isknjiženo po popisu 2005. godine, nije nam predložena Odluka Ministarstva da se navedeno vozilo proda.

Iako je Komisija uputila sugestiju rukovodstvu da je neophodno uputiti oštre kritike DKP-eima koji nisu ispoštovali svoju zakonsku obavezu i postupili u skladu sa Odlukom i Uputstvom o popisu, reviziji nisu predloženi dokazi da je isto i učinjeno. Takođe se nismo mogli uvjeriti da su pokrenuta bilo koja odgovornost ili sankcija vezano za isknjižene manjkove i rashode stalnih sredstava.

Ističemo da su tokom 2005. godine učinjene određene aktivnosti vezane za popis imovine i sredstava. Revizija ove aktivnosti podržava, ali smatramo da to nije dovoljno i da treba da se nastavi sa kontinuiranom popisom do kraja 2006. godine s ciljem da se otklone uočene nepravilnosti i provedu potrebna knjiženja, kako bi se na dan 31.12.2006. godine izvršio sveobuhvatan i tačan popis u skladu sa propisima koji definišu ovu oblast. Također sugerishmo sačinjavanje reversa kako bi se tačno znalo što ko duži, te da se isti redovno ažuriraju prilikom promjena.

Ministarstvo treba bez odlaganja uknjižiti utvrđene viškove stalnih sredstava, a za sve one DKP-ove koji nisu sačinili kompletan popis, odnosno za one DKP-ove u kojim centralne komisije iz sjedišta nije mogla utvrditi i razjasniti razloge neslaganja materijalnih i novčanih evidencija sa finansijskim stanjem, neophodno je naložiti da se provede vanredan popis u toku godine te pokušati usuglasiti stanja. Također preporučujemo da prema prijedlozima popisnih komisija, ured za reviziju Ministarstva izvrši reviziju određenih DKP-ova s ciljem otklanjanja zatečenih neslaganja i utvrđivanja eventualnih odgovornosti.

3.8.1. Evidencija stalnih sredstava

Stalna sredstva su evidentirana u pomoćnoj evidenciji stalnih sredstava, evidencija je sačinjena u Excel-ovoj tabeli koja se ručno dopunjava za novonabavljena stalna sredstva. Ovakva evidencija je nepouzdana i vrlo rizična, jer ostavlja mogućnost izmjene stanja bez traga, kao i moguće greške kod obračuna amortizacije. Analizom izvještaja iz materijalnog računovodstva (excel-ova tabela) i finansijskog izvještaja iz ISFU sistema sa 31.12.2005. g. (nakon provedenog popisa), utvrđeno je da Ministarstvo nije uskladilo stanje materijalne sa finansijskom evidencijom (neslaganje navedenih evidencija iznosi cca 1.074.329 KM). Dalje, smo ustanovili knjigovodstvene nelogičnosti na određenom broju salda u finansijskim izvještajima, kao npr. 'Ispravka vrijednosti stalnih sredstava' su dugovna iako trebaju biti potražna, stalna sredstva potražna iako moraju biti dugovna i sl.

Ured za reviziju smatra da Ministarstvo treba, bez odlaganja, nabaviti program za evidenciju stalnih sredstava. Nakon aktivacije novog programa, vršiti kontinuirani popis stalnih sredstava i zatim uskladiti stanje finansijskog sa materijalnim knjigovodstvom (istražiti i ispraviti sve nelogičnosti u knjiženju stalnih sredstava i ispravke vrijednosti stalnih sredstava). S tim u vezi, Ministarstvo značajno mora unaprijediti sistem stalnih sredstava od analize postojećeg stanja, planiranja nabavki i obnavljanje opreme u skladu sa stvarnim potrebama, do njihove cjelokupne evidencije (uvođenjem novog programa za materijalno računovodstvo, boljom koordinacijom između materijalnog i finansijskog računovodstva).

3.8.2. Potraživanja od zaposlenika

Iako je Ministarstvo poduzelo značajne aktivnosti u pravcu utvrđivanja i raščišćavanja finansijskih potraživanja od zaposlenih, analizom sačinjenih pregleda uočili smo da su, još uvijek, evidentna dosta visoka finansijska potraživanja od ambasadora u pojedinim destinacijama, od kojih navodimo sljedeće: Parizu u iznosu od 6.882,91 KM, Vašingtonu u iznosu od 8.979,18 KM itd. Nadalje istražujući uzroke i razloge ovolikih potraživanja od zaposlenih, utvrdili smo da se uglavnom radi o izvršenim nabavkama bez prethodne saglasnosti sjedišta Ministarstva i drugim nepoštivanjima internih pravila i procedura.

Ured za reviziju je mišljenja kako su ovakve finansijske aktivnosti nedopustive i ukazuju na mnoge slabosti u sistemu internih kontrola za koje je odgovorno rukovodstvo Ministarstva. Rukovodstvo Ministarstva je dužno hitno preduzeti energičnije aktivnosti u cilju sređivanja finansijske discipline odgovornih lica u DKP mreži i obaveznog naplaćivanja opravdanih potraživanja od odgovornih lica.

3.9. Konzularno poslovanje

Ured za reviziju skreće pažnju rukovodstvu Ministarstva na slabosti sistema internih kontrola koji regulišu ovu oblast, kao i na educiranje osoblja koje radi na tim poslovima (uočeno je kako mnogo zaposlenih, koje radi na konzularnim poslovima nije prošlo odgovarajuću edukaciju i da ima neodgovarajuću stručnu spremu). Pored važnosti za donošenjem jasnih i preciznih instrukcija za cjelokupni proces poslovanja sa vizama, neophodno je osigurati i njihovu dosljednu primjenu i osigurati redovno upoređivanje-sravnjenje zaduženih i izdatih vrijednosnica sa finansijskim stanjem prikupljenih sredstava na osnovu toga.

Iako je u većem broju DKP-ova izvršen godišnji popis stikera za vize na zalihi koje se nalaze u DKP-ima od strane neovisne komisije, smatramo da je neophodno nastaviti sa popisom i u preostalom broju DKP-ova i izvršiti odgovarajuće provjere i sravnjenja (stikera zaduženih i prije septembra 2005. godine), kao jednu dodatnu kontrolnu funkciju u sistemu poslovanja sa vizama.

4. KORESPONDENCIJA

Ministarstvu je uručen nacrt Izvještaja o reviziji za 2005. godinu, na razmatranje i dostavljanje komentara na nalaze revizije.

U ostavljenom roku od 15 dana, Ministarstvo nije dostavilo svoje komentare na nalaze sadržane u Izvještaju.

5. REZIME

Ured za reviziju je izvršio reviziju Ministarstva u skladu sa Zakonom o reviziji i INTOSAI standardima, uvažavajući opšte uslove okruženja u kojem Ministarstvo funkcioniše. Revizija je, kao i prethodnih godina, utvrdila određeni broj nepravilnosti i nedostataka u sistemu internih kontrola koji mogu uticati na efikasnost i kvalitetu poslovanja:



- Slabosti sistema internih kontrola rukovodstva (tačka 3.1.);
- Finansijski izvještaji Ministarstva nisu u potpunosti kompletni i pouzdani što je posljedica nedostatka određenih kontrola u Ministarstvu i nedovoljno jasnih instrukcija Ministarstva finansija i trezora i neprovođenja preporuka revizije iz prethodne godine (tačka 3.2.);
- Budžet nije urađen kvalitetno sa realno utvrđenim resursima za izvršenje jasno definisanih ciljeva i zadataka poslovanja (tačka 3.3.);
- Sistem internih kontrola u dijelu izvršenja budžeta i stvaranja troškova još uvijek nije na zadovoljavajućem nivou (tačka 3.4.);
- Procedure nabavki roba, usluga i izvođenja radova nisu izvršene u cijelosti u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama (tačka 3.5.);
- Značajna stanja novčanih sredstava koja se nalaze na računima DKP mreže (tačka 3.6.);
- Urednost i ažurnost računovodstva još uvijek nije zadovoljavajuća (tačka 3.7.);
- Popis sredstava i izvora sredstava, ponovo, nije izvršen kvalitetno i u skladu sa važećim propisima (tačka 3.8);
- Slabosti sistema internih kontrola kod konzularnog poslovanja (tačka 3.9.);
- Poslovanje u DKP mreži gdje su uočene mnogobrojne slabosti i propusti (prilog izvještaja).

**ZAMJENIK GENERALNOG
REVIZORA**

mr. Dragan Kulina

GENERALNI REVIZOR

Milenko Šego



Prilog 1.

PREGLED TRAŽENOG, ODOBRENOG I IZVRŠENOG BUDŽETA ZA 2005.GODINU

Red. broj	Vrsta rashoda	Prijedlog budžeta za 2005.god.	Odobreni budžet za 2005.god.	Promjena strukture budžeta	Tekuće rezerve	Donacije	Ostalo *	Ukupno budžet (4+5+6+7+8)	Izvršenje budžeta 2005. god.	Razlika (9-10)	Indeks (10/9)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
I	Tekući izdaci	41.822.301	38.792.668	-197.000	0	0	0	38.595.668	38.615.933	-20.265	100
1.	Plate zaposlenih	17.592.673	15.763.039	-947.371	0	0	0	14.815.668	14.805.998	9.670	100
2.	Naknade troškova zaposlenih	10.779.810	9.579.810	-1.289.810	0	0	0	8.290.000	8.289.392	608	100
3.	Putni troškovi	1.669.547	1.669.547	185.453	0	0	0	1.855.000	1.891.521	-36.521	102
4.	Izdaci telefonskih i pošt. usluga	1.908.196	2.343.882	-73.882	0	0	0	2.270.000	2.263.099	6.901	100
5.	Izdaci za energiju i kom. usluge	1.008.740	573.055	421.945	0	0	0	995.000	989.093	5.907	99
6.	Nabavka materijala	597.790	597.790	-137.790	0	0	0	460.000	456.591	3.409	99
7.	Izdaci za usl. prevoza i goriva	617.332	617.332	186.668	0	0	0	804.000	799.169	4.831	99
8.	Unajmljivanje imovine i opreme	4.005.958	4.005.958	-373.958	0	0	0	3.632.000	3.630.770	1.230	100
9.	Izdaci za tekuće održavanje	853.864	853.864	149.136	0	0	0	1.003.000	998.622	4.378	100
10.	Izdaci za osiguranje	466.153	466.153	118.847	0	0	0	585.000	569.390	15.610	97
11.	Ugovorene usluge	2.322.238	2.322.238	1.563.762	0	0	0	3.886.000	3.922.286	-36.286	101
II	Kapitalni izdaci	3.762.000	1.278.000	257.000	0	0	0	1.535.000	1.528.740	6.260	100
1.	Nabavka građevina	1.270.000	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2.	Nabavka opreme	1.942.000	1.278.000	-298.000	0	0	0	980.000	977.545	2.455	100
3.	Nabavka ostalih stalnih sreds.	550.000	0	555.000	0	0	0	555.000	551.195	3.805	0
4.	Rekonstrukcija i investiciono održavanje	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
III	Programi posebne namjene	200.000	260.000	-60.000	0	0	93.340	293.340	93.340	200.000	32
1.	Obiljež.10 godina mir. sporaz. - Dejton	200.000	200.000	0	0	0	0	200.000	0	200.000	0
2.	MARRI Regionalni centar	0	60.000	-60.000	0	0	0	0	0	0	0
3.	Era West Balkan	0	0	0	0	0	56.375	56.375	56.375	0	100
4.	SEE -ERA-NET	0	0	0	0	0	27.069	27.069	27.069	0	100
5.	UNESCO	0	0	0	0	0	5.872	5.872	5.872	0	100
6.	Tristan East	0	0	0	0	0	4.024	4.024	4.024	0	100
IV	SVEUKUPNO	45.784.301	40.330.668	0	0	0	93.340	40.424.008	40.144.673	185.995	99

Napomena: Prekoračenje na stavci Putni troškovi se javlja jer su u ovu kolonu u stavljani podaci iz Bruto bilansa koji obuhvat i projekte koje je Ministarstvo realizovalo u toku 2005. godine (četiri projekta u iznosu 93.340 KM).