



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:

IZVJEŠĆE O REVIZIJI
MINISTARSTVA VANJSKIH POSLOVA BIH
ZA 2003. GODINU

Sarajevo, srpanj 2004. godine

**KAZALO**

1.	MIŠLJENJE REVIZORA	3
2.	NALAZI REVIZIJE I PREPORUKE	4
2.1.	Upravljanje i rukovođenje Ministarstvom	4
2.2.	Sustav internih kontrola	5
2.3.	Ažurnost i urednost financijsko - računovodstvene evidencije	6
2.4.	Prikupljanje i transferiranje konzularnih pristojbi – materijalno i financijsko sravnjenje	8
2.5.	Planirani i ostvareni proračun za 2003. godinu	9
2.6.	Popis sredstava i izvora sredstava po stanju 31.12. 2003.	11
2.7.	Rashodi – tekući izdaci	12
2.8.	Sudski sporovi	16
2.9.	Rad Inspekcije u 2003. godini	16
2.10.	Izvješće o informacijskom sustavu	16
2.10.1.	Administrativna i organizacijska kontrola	17
2.10.2.	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	30
5.	KORESPONDENCIJA	31
6.	SAŽETAK	31

1. MIŠLJENJE REVIZORA

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

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

U ovlasti je Ureda za reviziju da sukladno općeprihvaćenim revizijskim standardima (standardi Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija – INTOSAI, objavljenim u 'Službenom glasniku BiH', br. 05/01) izvrši reviziju finansijskih izvješća s ciljem procjenjivanja jesu li ona predstavljena na fer i istinit način.

Odgovornost za finansijska izvješća snosi rukovodstvo Ministarstva, a odgovornost Ureda za reviziju se svodi na izražavanje mišljenja o tim izvješćima na temelju provedene revizije.

Sukladno Zakonu o reviziji (članak 13., stavak 4.), pri izvješćivanju o javnim računima naša je obveza izvijestiti:

- jesu li računi sačinjeni sukladno važećoj zakonskoj regulativi;
 - predstavljaju li godišnja izvješća točan i istinit prikaz poslovanja tijekom godine i stanja na kraju godine;
 - o ekonomičnosti, učinkovitosti i uspješnosti kojom su institucije koristile javna sredstva u obnašanju svojih funkcija.
- 1.2. Revizija je bila planirana i izvedena s ciljem postizanja razumnih temelja za procjenu prikazuju li finansijska izvješća stanja fer i istinito. Stoga je revizija ispitivala uzorke značajnih transakcija i odluka uprave Ministarstva. Revizijom je obuhvaćena primjena zakonskih i drugih propisa, ustroj Ministarstva, te finansijsko-računovodstveno poslovanje Ministarstva.

Za finansijsko poslovanje i revidirana finansijska izvješća Ministarstva za 2003. izražavamo mišljenje sa rezervom iz sljedećih razloga:

- slabosti u sustavu internih kontrola (točka 2.2.);
- neažurnosti računovodstvenog sustava (točka 2.3.);
- popis sredstava i izvora sredstava nije urađen cjelovito i sveobuhvatno (točka 2.6.);
- slabosti i nepravilnosti u finansijskom poslovanju revidiranih DKP-a, kao i općim zapažanjima o radu DKP mreže (točka 3.);
- tekući izdaci nisu u svim aspektima izražavali ekonomično i racionalno poslovanje (točka 2.7.);
- neizvjesnosti sudskih sporova (točka 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 već duže vrijeme, što znači da Ministarstvu nedostaju ključne norme koje reguliraju njegovo poslovanje i izvršavanje najznačajnijih funkcija. Ovaj je nedostatak već duži niz godina prisutan u praksi i značajno utječe na kvalitetu i učinkovitost upravljanja, način rada, kao i na ustroj i funkcionalnost diplomatskih misija i konzularnih ureda.
- Slabosti u organiziranju ekonomske diplomacije, gdje je revizija zatekla vrlo nisku razinu učinaka u odnosu na očekivane rezultate. Revidirajući pojedine DKP destinacije, uočili smo kako uopće nema uposlenika zaduženih za tu vrstu poslova (primjerice, vrlo značajno veleposlanstvo u Beču nema ekonomskog predstavnika iz BiH, itd.). Tijekom revizije u sjedištu Ministarstva, revizori nisu dobili na uvid dokaze o posebnom koordiniranju aktivnosti Ministarstva o ekonomskoj diplomaciji; nisu nađeni dokumenti poput platforme ili instrukcija, te sistemska pravila i dokumentacija koja povezuje svakodnevni rad u specijaliziranim odjelima. Nadalje, nisu nam prezentirani instruktivni materijali ili tzv. smjernice za ovu, vrlo značajnu, funkciju Ministarstva, niti povratne analize stanja na pojedinim destinacijama važni za gospodarske odnose naše zemlje. Izvjesna razina aktivnosti postoji, ali je smatramo fragmentiranom i nedovoljno sustavno uređenom.
- Slabosti u procedurama komuniciranja i izvještavanja o radu Ministarstva (posebice u DKP mreži). U okviru toga, nismo se uvjerali da postoje konkretni planovi i programi rada na svim razinama Ministarstva. Također nedostaju usporedne analize i izvješća o planiranim i realiziranim aktivnostima. Dojam revizije je da su postojeći planovi i programi rada, kao i sačinjena izvješća uopćeni i ne sadrže mjerljive i konkretne ciljeve.
- Struktura kadrova. Prateći obveze Ministarstva i raspored izvršitelja 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 organizacijskoj strukturi Ministarstva, sugeriramo menadžmentu da bi trebao posvetiti više pozornosti 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 pozornost na iznimne slučajeve nedostajućih stručnjaka). Revizija preporuča da se ekonomičnost, učinkovitost i uspješnost poslovanja Ministarstva definira kao primarni cilj, a da se pitanje zastupljenosti i balansiranja nacionalne strukture udovoljava (realizira) tek kada se mogu nedvojbeno zadovoljiti temeljna načela poslovanja. Time bi se u srednjoročnom razdoblju ostvarilo obvezno zadovoljenje poslovnih ciljeva i Ustavnih obveza o nacionalnoj izbalansiranosti uposlenih u institucijama BiH.

Sugeriramo žurno poduzimanje dodatnih napora u cilju ubrzanja procedura za donošenje zakona o vanjskim poslovima, kao i intenziviranje korespondencije sa svim institucijama koje sudjeluju u procesu usvajanja ovoga zakona.

Glede poboljšanja organiziranosti i učinkovitosti ekonomske diplomacije, Ured za reviziju preporuča kreiranje interne platforme i akcijskog plana koji bi obuhvaćao sve segmente rada Ministarstva, definirao jasne i mjerljive ciljeve koji se žele postići na svim razinama strukture Ministarstva.

Posebice se naglašava potreba interveniranja u DKP mreži, gdje posebnu pozornost treba obratiti na pokazatelje o unapređenju ekonomske suradnje sa gospodarstvom zemlje domaćina, sačinjavanje gospodarskih informacija i inicijativa za sjedište Ministarstva i druge institucije BiH, organiziranje gospodarskih susreta, itd. Sugeriramo definiranje usuglašenog protokola komunikacije DKP mreže, sjedišta Ministarstva i zainteresiranih institucija BiH u svezi redovitih poslova i operacija ekonomske diplomacije koji bi bio potvrđen od strane Vijeća ministara BiH i Predsjedništva BiH.

Za radna mjesta predviđena za gospodarsku-ekonomsku diplomaciju sugeriramo angažiranje iskusnih profesionalaca i eksperata koji imaju potvrđeno i prepoznatljivo profesionalno iskustvo u gospodarstvu, međunarodnoj suradnji, te istaknute komunikacijske sposobnosti.

2.2. Sustav internih kontrola

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

Opće primjedbe na sustav internih kontrola u Ministarstvu odnose se na:

- Slabosti u računovodstvenom sustavu (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 funkcioniranju 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.

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

Ured za reviziju preporuča rukovodstvu da se na svakoj razini identificiraju 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 sustav internih kontrola prioritarno u onim radnim procesima Ministarstva u kojima se procjenjuje visok rizik od nastajanja materijalne greške (u svim značajnijim troškovima i procesima poslovanja).

Posebice skrećemo pozornost 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 područja koja utječu na točnost i realnost finansijskih izvješća (posebice bilance stanja).

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

2.3. Ažurnost i urednost finansijsko - računovodstvene evidencije

Tijekom revizije prethodnih obračunskih perioda i prigodom revizije poslovanja u 2003. godini uočeno je ponavljanje značajnog nedostatka finansijsko-računovodstvenog sustava 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 poduzimati 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 razdoblju. S toga, preporučamo rukovodstvu da ovaj problem neizostavno prati u kontinuitetu; da donese odgovarajuće planove za realizaciju; da zaduži osoblje i angažira 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 obveza između sjedišta Ministarstva i DKP mreže.

Pod neažurnom finansijsko – računovodstvenom evidencijom, između ostalog, mislimo na sljedeće značajnije pokazatelje i brojne neraščišćene bilančne 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 «Obveze 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. Sugeriramo obvezu nastavka započetih aktivnosti na sređivanju stanja na ovome kontu, kao i da se za neopravdane akontacije obvezno trebaju teretiti odgovorne osobe);
- na «prijelaznom računu» zatečen je iznos od 156.297,46 KM iako je taj račun na kraju godine trebao imati «stanje nula» (potrebno je analizirati 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 uopće pravdan (raščišćen). Proteklih godina nije se vršilo potpuno, cjelovito savršenje obveza 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 preporuča da Ministarstvo žurno sačini program aktivnosti kojim bi se otklonili uzroci neažurnosti računovodstva. Nadalje, sugeriramo raščišćavanje pobrojanih bilančnih pozicija kako bi Ministarstvo u narednom razdoblju postupno došlo u stanje urednog i ažurnog računovodstva. Preporučamo ustrojavanje kvalitetnih procedura finansijskog izvještavanja na temelju tačnih računovodstvenih evidencija, što bi rukovodstvu u slučaju određenih nepravilnosti omogućilo poduzimanje pravovremenih preventivnih i interventnih mjera.

Skrećemo pozornost rukovodstvu Ministarstva na visoke rizike poslovanja i na mogućnost nezakonitog korištenja javnog novca u neraščišćenim bilančnim 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 Izvješća.

2.4. Prikupljanje i transferiranje konzularnih pristojbi – materijalno i finansijsko sravnjenje

Analizirajući sustav prikupljanja i transferiranja 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 redovne usporedbe zaduženih putnih isprava i drugih vrijednosnica sa finansijskim stanjem prikupljenih sredstava tim temeljem. Spomenuti postupak je potrebno sprovesti na razini svakog DKP-a koji vrši te poslove, kao i na razini Ministarstva (najmanje jednom godišnje).

Napominjemo da je tijekom 2003. godine na temelju ovoga izvora prihoda prikupljeno 19.457.269,99 KM za Proračun BiH i da je zbog tako velikog i značajnog iznosa nužno skrenuti pozornost svim djelatnicima u Ministarstvu i menadžmentu na ovaj problem.

Dodatno, naglašavamo da je po mišljenju revizije neophodno razmotriti poboljšanja u Odjelu za konzularne poslove i Odjelu za financije u smislu bolje povezanosti ta dva odjela, te povećanja učinkovitosti i racionaliziranja ustroja koji 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 prigodom naplate od konzularnih usluga mora omogućiti analitička evidencija uplaćenih sredstava po vrstama konzularnih pristojbi. Time bi se uspostavila učinkovita kontrola i evidencija po svakoj vrsti usluge za svaku vrstu konzularne pristojbe, što sadašnji sustav poslovanja ne omogućava.

Da bi se izvršilo sravnjenje broja i vrsta izvršenih konzularnih usluga sa finansijskim stanjem, prihode treba analitički razvrstati u suradnji s Ministarstvom financija i trezora, s obzirom kako se sve uplate vrše na jedinstveni račun Trezora (JRT).

Ured za reviziju preporuča izradu godišnjeg zapisnika o sravnjenju naturalne i finansijske vrijednosne evidencije konzularnih usluga (molimo vidjeti preporuke iz revizijskih izvješća iz prošlih godina). Sugeriramo vršenje navedenih radnji po svakom DKP-u i na razini Ministarstva.

Preporučamo analiziranje internog ustroja Ministarstva čije je poslovanje vezano za navedeno područje poslovanja, i potom, jasno definiranje pojedinačnih zaduženja djelatnika i odgovarajućih odjela. Revizija, također, očekuje da Ministarstvo pokrene žurnu i nedvojbenu inicijativu prema Ministarstvu financija i trezora kako bi se ovo pitanje zajednički riješilo.

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

Ovaj projekt 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 sravnjenja.

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

Revizijom je utvrđeno kako sustav 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 definirana odgovarajućim pravilima i procedurama koje osiguravaju najpovoljniji ishod pružanja ovih usluga za građane BiH (u zemlji i u inozemstvu) sukladno Zakonu. Istovremeno, takvim bi se procedurama na transparentan način smanjio rizik od određenih nepravilnosti (npr. kroz definiranje proceduralnih faza-koraka za bilo koji od dokumenata), a istovremeno bi se osigurao kvalitetan dokumentarni trag za svaki postupak i poboljšale kontrole.

Ovom prigodom istakli bismo i problem funkcioniranja pisarnice u sjedištu Ministarstva koja nije organizirana i ustrojena prema pravilima suvremenog uredskog poslovanja (uočili smo dupliranje evidencijskih 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 sugerira 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 Odjela.

Skrećemo pozornost na potrebu permanentnog educiranja 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 proračun za 2003. godinu

Tijekom 2003. godine Ministarstvo nije prekoračilo proračun, ni u ukupnom iznosu, niti po proračunskim linijama. Iako se radi o pozitivnom ishodu, skrećemo pozornost 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 tijekom cijele godine i da Ministarstvo nije moglo u cijelosti pravovremeno pratiti izvršenje proračuna na temelju računovodstvenih podataka.



TABLICA USPOREDNOG PREGLEDA PLANIRANIH I OSTVARENIH RASHODA U 2003. god.

R. Br.	Vrsta Rashoda	Proračun 2003.	Rebalans 2003.	Promjena strukture	Rezerva proračuna	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 uposlenih	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 SEECF	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 uposlenih na 31.12.2003.	464	448	0		439	439	0	100

Iako se većinom pozicija prezentiranih u tablici iznad pokazuje visok stupanj izvršenja proračuna, skrećemo pozornost da se u uvjetima neažurnih računovodstvenih evidencija menadžment Ministarstva suočava sa visokim rizikom pri praćenju izvršenja proračuna.

U cilju praćenja izvršenja proračuna nužno je imati točne i pravovremene računovodstvene podatke, te u tom pogledu još jednom ukazujemo na nužnost ažurnosti računovodstvene evidencije. Posebice naglašavamo kako prigodom planiranja proračuna treba uzeti u obzir planske zadatke koje Ministarstvo treba realizirati i iste uskladiti sa odobrenim finansijskim sredstvima tj. Proračunom.

Ured za reviziju sugerira rukovodstvu Ministarstva da ubuduće nakon usvajanja proračuna obvezno izvrši usklađivanje svojih planova i programa rada za tekuću godinu i izvrši korekciju svake proračunske linije u odnosu na planirani-projicirani iznos, prilagođavajući se strukturi odobrenog proračuna (obvezna korekcija projiciranih 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 sukladno računovodstvenim standardima. Uočili smo brojne propuste koji su učinjeni tijekom 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 obveza 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.
- 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 tijekom 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 sugerira Ministarstvu sačinjavanje izvanrednog popisa tijekom 2004. godine, s obzirom da popis u 2003. godini nije urađen cjelovito i sveobuhvatno, sukladno zakonskim propisima. Po mišljenju revizije uspješnim popisom bi se riješili nagomilani problemi iz ovog područja koji se prenose iz godine u godinu, a time bi se osigurala točnost, istinitost i objektivnost finansijskih izvješća.

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 izvješćima bude iskazan istinit i fer pregled sredstava, obveza i potraživanja pod uvjetom da se isti uradi sukladno propisima, što po mišljenju Ureda za reviziju nije bio slučaj sa izvršenim popisom za 2003. u Ministarstvu.

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

Ističemo kako su tijekom 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 kontinuiranim popisom. Posebice naglašavamo potrebu i obvezu izvršenja popisa obveza i potraživanja, čime bi se u određenoj mjeri riješili interni finansijski odnosi tj. raščistila potraživanja (konta klase 1) i obveze (konta klase 3).

U svrhu kvalitetnijeg pristupanja popisu, revizija sugerira menadžmentu formiranje više povjerenstava za popis (posebice za osnovna sredstva, razdvajanje povjerenstva za popis automobila, računalne opreme itd.), kao i razmatranje mogućnosti budućeg obilježavanja osnovnih sredstava "bar kodom".

U cilju učinkovitog upravljanja imovinom, preporučamo razmatranje mogućnosti zaduženja određene osobe 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

Redni broj	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 uposlenicima Ministarstva i gostima iz BiH koji posjećuju DKP misije. Dakle, sredstva se u velikoj mjeri troše na svakodnevnu reprezentaciju za uposlenike u sjedištu. Uočili smo kako u sjedištu Ministarstva oko 40 osoba ima pravo na korištenje reprezentacije po odlukama menadžmenta. Temeljem 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 prigodama posjeta različitih izaslanstava iz BiH u dotičnu zemlju. Postavlja se pitanje opravdanosti i svrhe takve reprezentacije koja se troši na domaće zvaničnike.

Pitanje korištenja reprezentacije nije sustavno riješeno za Institucije BiH. Nema jasnih i preciznih kriterija u kojim se prigodama mogu koristiti javna sredstva za državnu reprezentaciju, do koje razine po korisniku i po kojoj razini gostiju i poslovnih partnera. Nisu definirani kriteriji za davanje ovlaštenja, nisu definirani uvjeti za kupnju i primanje poklona, a posebno nisu sustavno definirani uvjeti za izvještavanje o korištenoj reprezentaciji (mjesto, prigoda, vrijeme, nositelj ovlaštenja, povod – razlozi, popis gostiju, specifikacija računa, poštivanje ograničenja itd.).

U Ministarstvu je zatečena Instrukcija o reprezentaciji koja samo u određenoj mjeri regulira pobrojana pitanja. Pored toga što se menadžmentu sugerira dogradnja ovog internog pravila, skreće se pozornost na njegovu nedosljednu primjenu tijekom 2003. godine. Unutar testiranog uzorka zamijećeno 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 regulirane sve pojedinosti oko unajmljivanja prostora i rezidencija, kao i zakupa stanova za potrebe Ministarstva i DKP mreže. Prigodom intervjua sa uposlenim dobili smo informacije kako se u pojedinim slučajevima prigodom promjene veleposlanika, automatski traži i promjena rezidencije. Ovim se povećavaju troškovi, a posebno što se za takve poslove angažiraju agencije koje ispostavljaju visoke račune za svoje posredničke usluge.

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

Kriteriji kod zakupa stanova za uposlenike 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 definira da uposlenik 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. je li uposlenik sa obitelji ili bez, itd.).

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

Ured za reviziju sugerira donošenje jasnih i preciznih pravila i procedura koje bi u cijelosti zamijenile postojeća nedostatna pravila. Potrebno je precizirati i učiniti transparentnim tko, kada, u kojim uvjetima ima pravo na stan, koliki može biti taj stan, na kojoj lokaciji (centar, periferija, i sl.), koliko se prilagođavaju ovi uvjeti sukladno broju članova kućanstva, itd. Sugeriramo Inspekciji Ministarstva da obvezno periodično provjerava zaključene ugovore o stanarinama na licu mjesta. Sugeriramo menadžmentu Ministarstva da koristi iskustva drugih zemalja u ovoj problematici, a posebice onih zemalja jednake ili slične razine gospodarske razvijenosti kao BiH.

Usluge materijala i popravaka vozila

Usluge materijala i popravaka vozila su realizirane 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 tijekom godine nisu bile jasne i transparentne, premda su uočene promjene ka jačanju sustava internih procedura koji reguliraju ovu problematiku.

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

Jedno od vozila Ministarstva je dano na korištenje Kabinetu predsjedavajućeg Vijeća ministara, a njegove troškove održavanja je tokom 2003 nastavilo plaćati Ministarstvo., što ne potvrđuje u cijelosti namjensku potrošnju ove proračunske stavke namjenjene Ministarstvu. Pored navedenog, tijekom 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 uporabe službenih vozila i privatnih vozila koja se koriste u službene svrhe nedostaju sistavna pravila i preciznije odredbe o posudbama, prijenosu vlasništva, zaštiti državne imovine, odgovornosti za slučajeve oštećenja, otuđenja, itd. Skrećemo pozornost menadžmentu na ova pitanja i potrebu privremenog rješavanja prije donošenja sustavnih pravila.

Putni troškovi

Putni troškovi su tijekom 2003. godine realizirani 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 tijekom godine, te smatramo kako se ona treba nastaviti i proširiti sa analizama opravdanosti i svrshodnosti enormno velikog broja službenih putovanja.

Nadalje, uočili smo kako uz pojedine putne naloge nisu priložena izvješća o službenom putovanju. Vrlo često nedostaju pozivi za službeni put u inozemstvo 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 uposlene sjedišta Ministarstva). Mišljenja smo kako bi se ove usluge trebale ugovoriti posredstvom tendera (putem Povjerenstva za odabir najpovoljnijeg dobavljača koje je imenovalo Vijeće ministara). Revizija je dobila na uvid dokaze da se Ministarstvo obraćalo spomenutom povjerenstvu za izbor, ali to povjerenstvo nije poduzelo nikakve aktivnosti po ovom pitanju u tijeku 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 se može pravdati specifičnostima posla Ministarstva i disperziji DKP mreže. Ali, u cilju racionalnijeg poslovanja i korištenja telefonskih usluga, sugeriramo preispitivanje, detaljnu analizu troškova telefona. Preporučamo razmatranje mjera racionalizacije i štednje. Sugeriramo da se razmotre mjere štednje u formi obveznog procentualnog smanjenja troškova ili gašenja opcije biranja početnih brojeva oznake «0», a u slučaju da rezultati izostanu, sugeriramo 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 realizirane u iznosu od 1.340.104,07 KM. Zamijetili smo kako se određeni ugovori o privremenim poslovima produžavaju godinama (u Odjelu kadrovske službe nemaju odgovarajuću bazu podataka iz koje bi se jasno vidjelo koliko je vremenski bila angažirana jedna osoba po ugovoru o djelu, kao i koliko puta su zaključivani ugovori).

Sugeriramo sačinjavanje pregleda angažiranih uposlenika za više godina unazad i preispitivanje opravdanosti za svaki pojedinačni slučaj. Preporučamo da se ovakav vid upošljavanja dovede u racionalne, opravdane i zakonske okvire koji reguliraju ovo područje (provjeriti imaju li sva takva uposlenja suglasnost Ministarstva ili je bilo samovoljnog upošljavanja u DKP-ima, bez suglasnosti Ministarstva).

*
* *

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

*
* *

Ured za reviziju preporuča, 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 sustava internih kontrola na višu razinu i sačinjavanje internih pravila i procedura koja će jasno i precizno regulirati nastanak svih značajnijih troškova. Mehanizmi kontrola nad dosljednom primjenom usvojenih pravila moraju biti unaprijed poznati. Također, neophodno je jasno i precizno definirati tko, kada, do kog iznosa i u kojim uvjetima može stvarati troškove u cilju racionalnog i učinkovitog poslovanja, sukladno zakonskim propisima.

2.8. Sudski sporovi

Tijekom 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 ukalkulirani sudski troškovi, kao ni moguće kamate, s obzirom kako su isti u tijeku). Ovdje se uglavnom radi o radnim sporovima koji potječu jednim dijelom i iz ranijih godina poslovanja Ministarstva.

Ured za reviziju je mišljenja kako bi zbog neizvjesnosti rezultata sudskih sporova, u ovu svrhu trebalo planirati određena sredstva u budućem razdoblju (u slučaju gubitka sporova). Potrebno je temeljito ispitati uzroke sporova i pripremiti se za dolazeće sudske rasprave. O svim ovim slučajevima treba upoznati Vijeće ministara BiH, Ministarstvo financija i trezora i Pravobraniteljstvo BiH.

2.9. Rad Inspekcije u 2003. godini

Tijekom revizije poslovanja je utvrđeno kako rad Inspekcije nije bio organiziran na zadovoljavajućoj razini i na način kako je revizija preporučila u ranijim izvješćima. Aktivnosti koje poduzela Inspekcija nisu u cijelosti zadovoljile potrebe Ministarstva i po mišljenju Ureda za reviziju, bile dosta rutinske - bez sagledavanja i rješavanja suštinskih problema.

Analizirajući izvješće 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 angažirana na otklanjanju mnogobrojnih nepravilnosti i propusta u poslovanju Ministarstva.

Uočili smo kako određene započete aktivnosti oko inspekcijskih pregleda (na temelju revizijskih 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). Sugerirane transformacije, kao i poboljšanje stručne i kadrovske osposobljenosti nisu realizirane i učinjene u tijeku 2003. godine. Sa dijelom ovih transformacija i kadrovskim jačanjem počelo se praktično tek u drugom kvartalu 2004. godine.

Ured za reviziju preporuča rukovodstvu Ministarstva nastavak započetih aktivnosti na organizacijskoj transformaciji i kadrovskom jačanju inspekcijske službe. Posebice želimo istaći i naglasiti angažiranje stručnih i osposobljenih kadrova u izvršavanju složenih inspekcijskih poslova (posebice poslova interne revizije). Kvalitetnim i educiranim uposlenicima kao i dobrim ustrojem Inspekcije (po novom ustroju Interne revizije), te suvremenim metodama rada, rukovodstvo Ministarstva bi imalo snažan instrument u rukama za preventivno otklanjanje slabosti i negativnosti u poslovanju.

2.10. Izvješće o informacijskom sustavu

U Ministarstvu se koriste računala za izvršavanje svakodnevnog uredskog poslovanja i međusobnog komuniciranja. Računala su uvezana u lokalnu mrežu LAN i povezana su sa Internetom. Izuzev doniranih računala koja imaju licencirane programe, revizijom je utvrđeno kako se koriste nelicencirani softveri za rad. Skreće se pozornost 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 organizacijska kontrola

U Odjelu za IT ne postoji pravilnik kojim su opisani poslovi i koji bi formalno definirao polje rada i odgovornosti, te osigurao razdvajanje dužnosti, iako neformalna podjela poslova postoji. Uočeno je kako više osoba dijeli administratorsku šifru za rad na mreži, što uslijed nedefinirane odgovornosti, može izazvati slabost u sigurnosnom sustavu.

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

U Ministarstvu evidentno postoje kapaciteti za uspostavljanje organiziranog informacijskog sustava, međutim stiže se dojam da zbog neadekvatne organizacijske kontrole i međusektorske nepovezanosti, Ministarstvo ostaje uskraćeno od učinkovite informatičke podrške poslovnim procesima.

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

Rukovodstvo Ministarstva bi trebalo definirati opis poslova svih uposlenih u informatičkom odjelu sa jasnim rasporedom poslova, obveza i odgovornosti.

Radi bolje učinkovitosti informatički odjel bi trebao raditi na integriranju postojećih informacijskih podsustava i softvera u jedinstven sustav Ministarstva.

Ured za reviziju sugerira Ministarstvu nastavak implementacije softvera za konzularno poslovanje i poduzme aktivnosti kako bi ovaj softver bio u cijelosti implementiran.

2.10.2. Kontrola fajlova, softvera i pravljenje rezervnih kopija

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

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

Revizija sugerira Ministarstvu usvajanje pravila i procedura o pohranjivanju i zaštiti podataka. Također, nužno je izvršiti klasifikaciju podataka, nakon čega bi se trebala definirati prava pristupa pojedinim mrežnim resursima i podacima. Sugeriramo da se Pravila o pravima pristupa definiraju na razini 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 razdoblju 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** - Sustavom uzorka revidirali smo dokumentaciju veleposlanstva u Parizu, Tel Avivu, Hagu, Washingtonu i Kuvajtu. Radi se o dokumentaciji DKP-a koja nam je bila na raspolaganju u sjedištu Ministarstva prigodom vršenja revizije završnog računa Ministarstva za 2003. godinu.

*
* *

3.1. Veleposlanstva 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 prezentirali 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 pozornost menadžmentu Ministarstva na sljedeće generalne nalaze revizije:

- nedostatno izgrađen sustav internih kontrola;
- značajne viškove javnih sredstava rasute po računima DKP-a;
- nedostatno izgrađen sustav planiranja rada i praćenja rezultata rada mreže;
- nedostatke u sustavu izdavanja putnih isprava;
- nedostatke u obračunu konzularnih pristojbi za ispis iz državljanstva;
- neraščišćena višegodišnja potraživanja i dugovanja DKP-a i sjedišta Ministarstva;
- nedostatke u funkcioniranju informacijskih sustava, probleme u obračunima i razmjeni informacija na relaciji DKP-sjedište Ministarstva

3.1.1. Zajednički nedostaci

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

Sustav internih kontrola

Sustave internih kontrola u revidiranim DKP-ima potrebno je podići na razinu koja će osigurati racionalno, transparentno i učinkovito trošenje javnih sredstava. Potrebno je sačiniti jasna i precizna pravila potrošnje, uključujući i definiranje ograničenja i kriterija za korištenje pojedinih proračunskih stavki. Ističemo kako ni u pojedinačnim slučajevima, niti na zajedničkoj osnovici (razina cijele DKP mreže) nisu u cijelosti jasno i precizno regulirani troškovi fiksnih telefona; troškovi uporabe 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 točan razlog korištenja reprezentacije); troškovi brze pošte (DHL i drugi), kao i ostali uobičajeni troškovi koji su zajednički za cijelu mrežu.

Preporučamo da službe Ministarstva u sjedištu žurno poduzmu 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 nužno proslijediti odgovarajuće upute ovlaštenim osobama 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 obvezno 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 sustavno pripremljenih planova aktivnosti i sukladno 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 zadovoljavajućoj razini, posebice kada su u pitanju određeni naputci 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 gospodarskog povezivanja sa zemljom domaćinom. Po tom pitanju nismo se uvjerali da su sustavno dostavljane odgovarajuće upute i instrukcije iz sjedišta Ministarstva. **Preporučamo** pokretanje analiza i poduzimanje odgovarajućih mjera kojima će se ispraviti uočeni nedostaci.

Višak sredstava (stanje revidirano krajem prosinca 2003. godine)

Tijekom revizije je utvrđeno kako se u DKP-ima nalaze značajni iznosi akumuliranih sredstava, bilo da ona potječu 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 nužno izvršiti analize uvjeta i razloga značajnog akumuliranja i zadržavanja javnih sredstava, menadžmentu Ministarstva se **skreće pozornost** na zakonske obveze povrata viška sredstva na proračunski račun Ministarstva.

U slučaju da je nužno imati određeni iznos rezervnih financijskih sredstva za operativno poslovanje (u slučaju potrebe izvršiti odgovarajuće analize), sugeriramo rukovodstvu donošenje jasnih i preciznih pravila o potrebnim i dopuštenim rezervnim iznosima. Sve što je preko dopuštenog limita obvezno se mora staviti na raspolaganje Ministarstvu za financije 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 evidentiranje izdanih putovnica

Nedostatak internih pravila i procedura otežava poslove konzularnih odjela čime nisu u dovoljnoj mjeri jasno i precizno razrađena zakonska rješenja za izdavanje putovnica. Pored toga, smatramo kako je potrebno povećati obujam i frekvenciju kontrolnih postupaka unutar procesa izdavanja putovnica. Sugeriramo rukovodstvu Ministarstva da tijekom godine organizira da neovisna povjerenstva ili Inspekcija Ministarstva izvrše *ad hoc* kontrolu izdanih i zaprimljenih putnih isprava u većem broju DKP-a i da se instruiira obvezno sačinjavanje zapisnika o izvršenom popisu u cilju prevencije eventualnih propusta i nedostataka u izdavanju putnih isprava. Ured za reviziju smatra da je nužno vršiti redovito periodično sravnjenje materijalne i financijske evidencije putnih isprava, te da se o takvim aktivnostima vode jednostavni pojedinačni zapisnici i sačini centralni zapisnik.

Neraščišćeni financijski odnosi

Nalazi iz ranijih revizijskih izvješća 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 obveze sjedišta Ministarstva prema DKP-u 16.252 KM, a dugovanje DKP-a prema Ministarstvu iznosi 29.454 KM. Skrećemo pozornost 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 područje gospodarstva (Beč) ili da određena mjesta nisu popunjena sukladno sistematizaciji (mjesto računopolagača u Münchenu). Kada su u pitanju financijsko-računovodstveni poslovi kod kojih se zahtijeva razdvajanje dužnosti, nužno je zaduženja razdijeliti na više uposlenika. Ističemo potrebu promjene zatečenog stanja u Stuttgartu gdje jedna osoba (računopolagač) istovremeno vrši računovodstvene poslove, te posao blagajnika i vrši kontrolu blagajne. Preporučamo menadžmentu da provjeri stanje i u ostalim DKP-ima, te na temelju toga utvrdi plan kadrovske popune i usuglašena radnih mjesta sa sistematizacijom. Odgovarajućim instrukcijama za razdvajanje dužnosti Ministarstvo će smanjiti rizik od zlouporabe javnih sredstava i povećati kontrolne funkcije u DKP-ima.

Dopunski angažmani po ugovorima o djelu

Revizija je utvrdila kako DKP-i angažiraju dopunske uposlenike po ugovorima o djelu bez posebnih reguliranja statusa takvih uposlenja, bez pisanih procedura, odgovarajućih kriterija i ograničenja, a u pojedinim slučajevima i bez nužnog 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 predviđeli za takvu vrstu radnih angažmana (vršenje privremenih i povremenih poslova, ne duže od 3 mjeseca u kontinuitetu). Preporučamo rukovodstvu Ministarstva da se izvrše ukupne analize za DKP mrežu i sustavno pristupi rješavanju pitanja dopunskih angažmana po ugovorima o djelu za cijelo Ministarstvo.

Funkcioniranje informacijskih sustava (na bazi provjere DKP Stuttgart)

- Utvrđeno je kako ne postoje upute i procedure za korištenje softvera za evidentiranje konzularnih pristojbi;
- Kao posljedica uvođenja ISFU sustava, odnosno Jedinstvene glavne knjige trezora i prijenosa podataka u sustav ISFU u sjedištu Ministarstva, DKP-i u inozemstvu nisu u mogućnosti sagledati svoje financijsko stanje kroz glavnu knjigu i financijske kartice sredstava i obveza. Ovo može imati za posljedicu greške u knjiženju (evidentiranju) poslovnih promjena. Nužno je povećati podršku DKP-ima iz financijske službe locirane u sjedištu Ministarstva i vršiti redovito usuglašavanje glavne knjige u sjedištu sa izvornom dokumentacijom u DKP-u;
- Ne pravi se 'back-up' podataka izdanih putovnica iako su na raspolaganju 'back-up' trake i osigurani uvjeti.
- DKP Stuttgart je sa svibnjem 2003. godine (zaključno sa krajem prosinca 2003. godine) prestao sa slanjem izvoda iz baze podataka putovnica u sjedište Ministarstva. Podaci u elektronskoj formi o izdanim putovnicama se ne dostavljaju u centralnu bazu podataka, što je zabrinjavajuće za funkcioniranje 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 pristojbi u ISFU sustav. Dakle, nije moguće izvršiti zasebna knjiženja po pojedinim pristojbama, iako su naknade za konzularne usluge različite. Ovaj nedostatak onemogućava adekvatnu kontrolu i praćenje prihoda od pristojbi razvrstanih po vrstama konzularnih usluga;
- Stanje izdanih i zaduženih putovnica nije moguće utvrditi zbog neažurnosti dokumentacije o izdanim putovnicama. Revizija je utvrdila da nije vršeno redovito sravnjenje dobivenih zahtjeva za izdavanje putovnica sa stvarno izdanim putovnicama i zaprimljenim knjižicama putovnica. Također, utvrđeno je kako u ovom dijelu ne postoje instrukcije iz sjedišta Ministarstva. U DKP Stuttgart je tijekom revizije potvrđen nesklad između primljenih zahtjeva (za izdavanje) koji su ušli u financijska izvješća i stvarno izdanih knjižica.
- Softver za evidentiranje konzularnih pristojbi ne podržava (ne obuhvaća) knjiženje sredstva temeljem tarifnog broja 25. Konzularne pristojbe 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 pristojbi, te zbog visine pristojbe (870 EUR), nužno je dograditi postojeći softver. Treba se dodati zaseban konto za knjiženje čime bi se omogućio uvid u prihode po ovoj osnovi, uključujući slučajeve oslobađanja za pojedine osobe. Sugerirana izmjena će ubrzati i pojednostaviti sravnjenje broja stvarno naplaćenih pristojbi za odricanje od državljanstva (po 870 EUR) i broja osoba oslobođenih njenog plaćanja sa brojem podnesenih zahtjeva i financijskim stanjem. Sugeriramo znatno veću pozornost menadžmenta na pojavu odricanja od državljanstva i kontrolu procedura nego što je to bio slučaj do sada.

Preporučamo menadžmentu Ministarstva razmatranje svakog pojedinačnog nalaza revizije vezanog za funkcioniranje informacijskih sustava, uključujući nalaze navedene u ranijim izvješćima revizije, jer oni značajno utječu na osnovne funkcije i aktivnosti Ministarstva. Po našem mišljenju, ovo područje zahtijeva žurno pokretanje korektivnih mjera i interventne akcije.

3.1.2. Pojedinačni nalazi i preporuke

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

DKP Beč

- Tijekom revizije je utvrđeno kako je Veleposlanstvo izvršilo oročavanje finansijskih sredstava u iznosu od 100.000 EUR i to u vremenskom razdoblju od 16.12.2002. do 16.01.2003. godine na temelju ugovora broj 203-01-10963/02 kod Bank Austria. Također smo utvrdili kako Veleposlanstvo nije imalo suglasnost od sjedišta Ministarstva niti od Trezora. Ured za reviziju skreće pozornost kako nije dopušteno, niti je sukladno zakonskim propisima za proračunske korisnike vršiti ovakve transakcije bez suglasnosti mjerodavnih institucija;
- Utvrdili smo kako je Veleposlanstvo imalo značajna sredstva tijekom godine na žiro računu (po izvodu od 05.12.2003. godine stanje je 147.862 EUR). Sugeriramo rukovodstvu da izvrši analizu stanja žiro računa tijekom godine i utvrde razloge opravdanosti iznosa na žiro računu kao i razloge akumuliranja sredstava;
- Uočen je problem oko dodjeljivanja austrijskog državljanstva bez otpusta iz državljanstva BiH. Ovdje se radi o problemu koji egzistira duže vremensko razdoblje, a bit problema je u tumačenju članka 17. i 19. Zakona o državljanstvu. Austrijanci tumače Zakon tako što automatizmom prestaje državljanstvo BiH uzimajući državljanstvo Austrije. Također je sporan i članak 30. Zakona o državljanstvu koji govori gdje se može dati izjava o odricanju državljanstva (u DKP-u ili u Ministarstvu civilnih poslova u Sarajevu). Ured za reviziju sugerira da se žurno 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;
- Tijekom rada zamijetili smo kako se često koriste usluge VIP salona na zračnoj luci u Beču za razna izaslanstva koja su u prolazu. Preporučamo rukovodstvu Ministarstva sačinjavanje jasnih i preciznih pravila u smislu tko i kada i u kojim okolnostima može koristiti usluge VIP salona na ovoj zračnoj luci i na drugim frekventnim destinacijama;
- Preporučamo razmatranje svrsishodnosti uporabe starog automobila Mercedes 320 S koji nije racionalno iskorišten, a istovremeno se za njega vežu dosta visoki troškovi održavanja.

DKP München

- Naplaćene konzularne pristojbe uplaćivane su petnaestodnevno na račun proračuna prema naputku Ministarstva vanjskih poslova iz 2000. godine. Uočeno je u par slučajeva privremeno korištenje pristojbi za plaće i naknade do momenta uplate mjesečne dotacije (npr. plaća za srpanj isplaćena 01.08.-dio na račun, odnosno 04.08.-dio u gotovini, a dotacija je kasnije uplaćena 08.08.2003. godine. Plaća za rujanj isplaćena je 01.10.-dio u gotovini, a dotacija je uplaćena 06.10.2003. godine. Plaća za listopad 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 financiranje DKP mreže uplaćivane su mjesečno za prethodni mjesec umjesto za tekući mjesec. Potrebno je skrenuti pozornost Trezoru na redovite 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 uposlenih koji su primljeni na temelju troškova prigodom stupanja na rad u DKP. Krediti se doznave 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 povećati obujam neraščišćenih obveza i potraživanja DKP-a i Ministarstva.

DKP Stuttgart

- Naplata pristojbi se vrši u gotovini putem blagajne, što nije u cijelosti sukladno Instrukciji sjedišta Ministarstva. Naplaćene konzularne pristojbe se svakodnevno uplaćuju na račun DKP Stuttgart, a petnaestodnevno se transferiraju na proračunski račun otvoren u Frankfurtu.
- DKP je imao značajna sredstva tijekom 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 pozornost rukovodstvu da analizira stanje žiro računa, a da sa 31.12.2003. godine višak sredstava vrati Ministarstvu za financije i trezor na proračunski 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 uposlenih, jer je nužan točan obračun plaća i naknada (evidencijom se ostavlja pisani trag o takvim obračunima plaća i naknada).

U završnoj reviziji smo uočili određen aktivnosti koje su poduzimane po navedenim revizijskim nalazima, a tu u prvom redu mislimo na analizu žiro računa i poduzimanje 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 preporučamo analiziranje nalaza revizije izvršene u prosincu 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 veleposlanstva u Parizu, Tel Avivu, Hagu, Washingtonu i Kuvajtu, čiju smo dokumentaciju imali na raspolaganju u sjedištu Ministarstva, skrećemo pozornost na sljedeće revizijske 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 neutemeljenim isplatama ili nedostatku prateće dokumentacije); te pozicije «ostala potraživanja» u iznosu od 51.874,54 KM (također se radi o neutemeljenim isplatama ili nedostatku cjelovite 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 temeljem 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 suglasnosti sjedišta Ministarstva, što nije sukladno članku 8. Pravilnika o plaćama i drugim primanjima, te naknadama osoblja diplomatsko-konzularnih predstavništava BiH.
- DKP Pariz određenim dijelom sudjeluje u neraščišćenim finansijskim odnosima na razini Ministarstva. Tako potraživanja ovog veleposlanstva od ostatka Ministarstva po toj osnovi iznose 9.669,59 KM, a njegove obveze prema sjedištu Ministarstva iznose 12.911,10 KM.

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

Uvidom u dokumentaciju Inspekcije uočili smo kako je Inspekcija Ministarstva radila na rekonstrukciji i analizi stanja bilančnih pozicija - konta po preporuci Revizijskog izvješća 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 izvješću, te su tako problemi iz ranijih godina uglavnom preneseni u 2003. godinu.

Ured za reviziju preporuča rukovodstvu Ministarstva daljnji nastavak na sređivanju finansijsko računovodstvenog stanja u veleposlanstvu u Parizu. Posebice naglašavamo raščišćavanje bilančnih pozicija na kontima potraživanja u veleposlanstvu i podizanje sustava internih kontrola na razinu znatno višu od sadašnje, 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 razdoblje 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 obvezama prema sjedištu Ministarstva u iznosu od 60.615,57 KM.

Ured za reviziju preporuča nastavak sređivanje bilančnih pozicija koja su gore pobrojana u cilju ažuriranja računovodstvenog sustava.

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 temelju koje bi sagledali cjelokupno poslovanje ovog DKP-a;
- uočeno je postojanje više transakcijskih računa otvorenih u Izraelu, što nije sukladno internim pravilima i procedurama Ministarstva (potrebna je suglasnost 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 cjelovite finansijske dokumentacije. Iz iste dokumentacije smo uočili kako je veleposlanstvo posjedovalo "blagajnu specijalnog fonda". Na pitanja revizije o kakvom se fondu radi, odgovorna osoba zadužena 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 (neusuglašenost) 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 to razdoblje.
- Revizijom smo utvrdili kako razna ukupna potraživanja iznose 101.463,98 KM (Konto 1313 – ostala potraživanja), a radi se o neutemeljenim 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 neutemeljenih 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 saopćila kako su sredstva prebačena na osobni 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 temelju naplaćenih konzularnih usluga iznose 54.624,32 KM (Konto 191115 «razgraničeni prihodi»). Taj se iznos odnosi na prihode ostvarene na temelju 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 obveze Bosne i Hercegovine temeljem toga iznose 5.985,72 KM.
- Neraščišćene obveze DKP-a Tel Aviv prema sjedištu Ministarstva iznose 19.569,09 KM, a odnose se na isplaćena sredstva prigodom otvaranja veleposlanstva;
- Revizijom je uočeno kako je veleposlanstvo ostvarilo prihode (u periodu od datuma otvaranja veleposlanstva do 31.12.2003. godine) temeljem 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 cjelovita za poslovanje DKP u Tel Avivu i da nismo bili u mogućnosti sagledati sve aspekte poslovanja, revizija ponovno preporuča rukovodstvu Ministarstva žurno analiziranje cjelokupnog poslovanja veleposlanstva u Tel Avivu za više godina unazad i rekonstrukciju financijskog poslovanja (uključiti obvezno Internu inspekciju i nastaviti započete aktivnosti). Sugeriramo analiziranje uzroka ovakvog dosta lošeg i neodgovornog poslovanja veleposlanstva, te obvezno podizanje sustava internih kontrola na razinu znatno višu od sadašnje.

DKP – Washington

- DKP Washingtonu je nabavio opremu u vrijednosti od 6.169,89 KM bez suglasnosti Ministarstva, što je suprotno internim pravilima i procedurama;
- Za određen broj službenih putovanja u inozemstvo nema suglasnosti 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 reguliraju ovu kategoriju troškova. Ukupna potraživanja od veleposlanika na temelju neplaćenih režijskih troškova iznose cca. 15.000,00 KM
- Revizijom smo utvrdili kako se na računu konzularnih pristojbi 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 obveze prema sjedištu Ministarstva iznose 94.268,79 KM.
- Prihodi na temelju naplaćenih konzularnih usluga iznose 12.536,56 KM (Konto 1911 «razgraničeni prihodi»), a odnose se na prihode ostvarene na temelju 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 financijskog savjetovanja. Ovo, po mišljenju revizije, nije sukladno 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 (uspoređujući sa drugim DKP-ima) dosta visoki troškovi. Zbog toga, sugeriramo analiziranje opravdanosti troškova reprezentacije na ovoj destinaciji;
- Utvrdili smo kako je veleposlanik u vremenskom razdoblju od kraja 2001. do ožujka 2003. godine sklapao ugovor o djelu za poslove vozača, bez prethodne suglasnosti 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.OPĆA ZAPAŽANJA KADA JE U PITANJU POSLOVANJE DKP MREŽE

Revidiranjem poslovanja i funkcioniranja DKP mreže na temelju testiranog uzorka u sjedištu Ministarstva i izvršenim posjetima tijekom prosinca 2003. godine, uočili smo općenito sljedeće nepravilnosti i nedostatke:

- **Slabosti u sustavu 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, uporabi službenih automobila i vođenju evidencije o pređenim kilometrima i dr. Ponovno sugeriramo uspostavu znatno snažnije infrastrukture sustava internih kontrola, te implementiranje procedure za osiguranje financijske transparentnosti, odgovornosti i obveza izvještavanja;

- Ustrojiti jasna i precizna pravila za slanje financijsko – računovodstvene dokumentacije iz DKP mreže u sjedište Ministarstva (sačiniti jasan naputak što sve mora sadržavati dokumentacija koja se dostavlja iz DKP-a u sjedište, uključujući prijevode, potpise, obrazloženja nastanka troška, specifikacije itd.);
- Obvezno sačinjavati godišnje, kvartalne i mjesečne financijske planove razrađene detaljno po proračunskim stavkama za svaki DKP, te iste pratiti i analizirati u odgovarajućim službama, kako po DKP-ima tako i na razini cjelokupne DKP mreže;
- Ojačati i ustrojiti funkciju planiranja i analize u sjedištu Ministarstva, poduzeti praćenja financijskih tijekova u DKP mreži, te pravovremeno poduzimati 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 sugeriramo kako bi bilo korisno razmotriti mogućnosti dostavljanja analitičkih kartica i vršenje redovitih sravnjenja;
- Potrebno je posvetiti posebnu pozornost obrazovanju osoblja koje radi na financijsko-računovodstvenim poslovima i obvezno popuniti upražnjena mjesta računopolagača u pojedinim DKP, također ne vršiti promjene računopolagača bez riješenog pitanja zamjene u istom momentu i obvezati uposlenike na izvršenje primopredaje dužnosti;
- Ustrojiti permanentne procedure financijskog izvještavanja i po mogućnosti, što više ih unificirati i propisati ritam izvještavanja (mjesečno, kvartalno i godišnje). Regulirati posebne procedure za specifične slučajeve i posebne informacije za diplomatsko izvještavanje sjedišta (ovo iz razloga što smo svjesni kako unificiranje izvješća može utjecati na kreativnost diplomatskog izvještavanja);
- Propisati jasna i precizna pravila i procedure vezane za slanja i povratak uposlenika u DKP mrežu i iz DKP mreže, kako u redovnim situacijama, tako i u izvanrednim okolnostima;

- Sačiniti pravila i procedure izdavanja diplomatskih putovnica, postupak odlučivanja i postupak dodijele diplomatskih putovnica treba učiniti transparentnijim (razmotriti mogućnost objavljivanja spiska izdanih diplomatskih putovnica putem web stranice ili na drugi način, vidjeti kakva su iskustva u svijetu);
- kada se vrše promjene uposlenika u DKP mreži, obvezno tražiti prethodno izmirenje finansijskih obveza uposlenika (raspoređivanja na druga mjesta odobriti samo kada se potvrdi kako uposlenik nema zaostalih obveza prema DKP-u ili sjedištu Ministarstva).
- Prigodom spajanja pojedinih DKP-a, gašenja ili premještanja osoblja, obvezno 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 ovome temelju);
- Riješiti pitanje knjiženja tečajnih razlika u suradnji sa Ministarstvom finansijske i trezora;

Ured za reviziju ponovno sugerira 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 sustavu internih kontrola, sačinjavanje ekspertne analize o mogućnosti vođenja cjelokupnog računovodstva u sjedištu Ministarstva u Sarajevu. U cilju racionalnijeg i učinkovitijeg poslovanja razmotriti mogućnosti naknadnog dostavljanja originalne dokumentacije iz DKP u sjedište u Sarajevu. Također sugeriramo da se prigodom sačinjavanja ovakve analize uzmu u obzir rješenja koja funkcioniraju u drugim zemljama.

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

Ured za reviziju izvršio je reviziju poslovanja Ministarstva za 2002. godinu o čemu je sastavljeno Izvješće. Revizijom su utvrđene određene nepravilnosti opisane u Izvješću i Ministarstvu je sugerirano da ih razmotri, te da poduzme određene operacije, kako se utvrđene nepravilnosti i propusti ne bi ponavljale u daljnjem poslovanju.

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

Realizirane preporuke:

- Uspostavljena je nova baza podataka o diplomatskim putovnicama koja je bila izbrisana;
- Planiranje proračuna je izvršeno na temelju stvarnog broja uposlenih tako da su otklonjeni nedostaci planiranja proračuna u 2002. godini;

Aktivnosti koje su u tijeku:

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

Preporuke koje nisu izvršene:

- Ministarstvo nije poboljšalo sustav internih kontrola kao skup postupaka i mjera koje osiguravaju točnost i pravilnost evidentiranja financijskih transakcija, njihovu cjelovitu usklađenost sa zakonima i propisima, kao i zaštitu imovine;
- Ministarstvo nije postiglo urednu i ažurnu računovodstvenu evidenciju tijekom 2003. godine;
- Ministarstvo nije u cijelosti osiguralo likvidnu i vjerodostojnu dokumentaciju koja prikazuje poslovne promjene u poslovnim knjigama;
- Ministarstvo nije osiguralo usuglašavanje naturalne i vrijednosne evidencije konzularnih usluga, sa prihodima od konzularnih usluga koji su evidentirani u poslovnim knjigama Ministarstva;
- popis za 2003. nije urađen sukladno zakonskim propisima i preporukama revizije iz prethodnih godina;
- Sporne i potencijalne obveze nisu izmirene (Ministarstvo financija i trezora preuzelo obvezu plaćanja zaostalih obveza);
- Ministarstvo nije poduzelo određene aktivnosti oko usuglašavanja internih financijskih odnosa između Sjedišta i DKP-a, te nije raščistilo stanja na osobnim 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 izvješća 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 izvješća o izvršenoj reviziji za 2003. godinu. U odgovoru na revizijsko izvješće, ne navode se novi dokazi koje revizija nije imala na uvid prigodom sačinjavanja izvješća i izražavanja mišljenja o izvršenoj reviziji.

Izvješće 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 izvješća u odnosu na verziju poslanu klijentu.

6. SAŽETAK

Ured za reviziju je izvršio reviziju finansijskog poslovanja Ministarstva sukladno Zakonu o reviziji i INTOSAI standardima, uvažavajući opće uvjete 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 sustavu internih kontrola koje propisuje rukovodstvo Ministarstva, koje nisu bile organizirane na zavidnoj razini, te smo se prigodom testiranja uvjerali u mnoge slabosti i nedostatke sustava internih kontrola (vidjeti poglavlje 2.2.).
- Urednost i ažurnost računovodstva koje tijekom cijele godine nije bilo zadovoljavajuće, tako da se nisu u cijelosti mogla pratiti na temelju računovodstvenih podataka finansijska kretanja (vidjeti točku 2.3.).
- Prikupljanje i transferiranje konzularnih pristojbi – materijalno i finansijsko sravnjenje nije izvršeno ni za 2003. godinu (vidjeti točku 2.4.).
- Godišnji popis za 2003. izvršen dosta površno i nepripremljeno (iako smo u prethodnoj reviziji sugerirali na kvalitetne pripreme). Području popisa sredstava i izvora sredstava se iz godine u godinu prilazi sa nedovoljno ozbiljnosti i stručnosti, te smo sugerirali ispitivanje izvanrednog popisa u cilju sagledavanja realnog i stvarnog stanja kada je u pitanju ova problematika (vidjeti točku 2.6.).
- Rashodi – tekući izdaci nisu trošeni transparentno i racionalno, te su zabilježeni izuzetno visoki troškovi poslovanja, kao i nedostatak razvijenosti sustava internih kontrola (vidjeti točku 2.7.).
- Rad Inspekcije nije bio zadovoljavajući i kako planirane aktivnosti nisu rezultirale odgovarajućim rezultatima (vidjeti točku 2.9.).



- Slabosti u ustroju i funkcionalnosti IT sustava (vidjeti poglavlje 2.10.).
- Poslovanje u DKP mreži nije bilo u cijelosti zadovoljavajuće, niti sukladno zakonskim propisima. Revidirajući sustavom uzorka pojedine DKP destinacije uočili smo mnogobrojne propuste i nedostatke. Posebice želimo istaknuti slabosti u sustavu internih kontrola koje su po mišljenju revizije na dosta niskoj razini. Cjelokupna problematika glede poslovanja DKP mreže je opširnije obrazložena u poglavlju 3. ovog Izvješća.

**vršitelj dužnosti generalnog
revizora**

Samir Mušović

zamjenik generalnog revizora

Dragan Kulina