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

Muvekita 4, 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 VANJSKE TRGOVINE I EKONOMSKIH ODNOSA BIH

ZA 2006. GODINU

Sarajevo, maj 2007. godine

SADRŽAJ

I.	MIŠLJENJE REVIZORA	3
II.	REVIZORSKI IZVJEŠTAJ	4
1.	Uvod	4
2.	Osvrt na preporuke iz prethodnog izvještaja	4
3.	Nalazi i preporuke	5
3.1.	Sistem internih kontrola	5
3.2.	Budžet	7
3.3.	Nabavke	8
4.	Korespondencija sa klijentom	8
5.	Rezime	8

PRILOG
- **Tabela izvršenja budžeta za period 01.01.2006. do 31.12.2006. godine.**
- **Komentari klijenta na nacrt Izvještaja o reviziji za 2006. godinu.**
- **Odgovor na primjedbe klijenta na nacrt Izvještaja o reviziji za 2006. godinu.**

I. MIŠLJENJE REVIZORA

1.1. Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu : Ured za reviziju) izvršio je reviziju finansijskih izvještaja za 2006. godinu u **Ministarstvu vanjske trgovine i ekonomskih odnosa Bosne i Hercegovine** (u daljem tekstu : Ministarstvo).

1.2. Rukovodstvo Ministarstva odgovorno je za finansijske izvještaje, za 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 obavili u skladu sa revizorskim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija – INTOSAI («Službeni glasnik BiH», broj: 5/01). 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 obezbjeđuje poštivanje zakona i propisa, zaštita imovine, pouzdano izvještavanje i efikasno poslovanje.

1.4. Revizija je na osnovu uzoraka ispitivala značajne transakcije koje potkrepljuju iznose u finansijskim izvještajima, ocjenu računovodstvenih načela prilikom sastavljanja finansijskih izvještaja, ocjenu značajnih procjena izvršenih od strane rukovodstva prilikom sastavljanja finansijskih izvještaja, usaglašenost sa zakonima i propisima i ocjenu sistema internih kontrola.

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

Prema našem mišljenju, Finansijski izvještaji Ministarstva za 2006. godinu prikazuju realno i istinito finansijsko stanje na dan 31. decembar 2006. godine, osim za efekte koji na finansijske izvještaje imaju sljedeće stavke:

- Ostvarene nabavke u Ministarstvu nisu u cjelosti bile izvršene prema pravilima koja su propisana Zakonom o javnim nabavkama (tačka 3.3.);
- Sistem internih kontrola u dijelu internog nadzora nad poslovnim procesima planiranja i izvršenja budžeta Ministarstva nije dovoljno pouzdan (tačke 3.2.);

II. REVIZORSKI IZVJEŠTAJ

1. Uvod

Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ministarstvo) u okviru svojih ovlaštenja radi saglasno Zakonu o Vijeću ministara Bosne i Hercegovine i Zakonu o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine. Ministarstvo je konstituisano stupanjem na snagu Zakona o ministarstvima 15.03.2003. godine i u okviru toga nadležno je za:

- vanjsko trgovinsku-politiku i carinsko-tarifnu politiku BiH;
- pripremanje ugovora, sporazuma i drugih akata iz oblasti ekonomskih odnosa i trgovine sa drugim državama, bilateralnih i multilateralnih sporazuma vezano za obnovu i rekonstrukciju BiH;
- odnose sa međunarodnim organizacijama i institucijama iz oblasti vanjske trgovine i ekonomskih odnosa i pripremu strateških dokumenata iz oblasti ekonomskih odnosa;
- poslovno okruženje, jedinstven ekonomski prostor;
- razvoj i promociju preduzetništva i potrošača i konkurenciju;
- kontrolu prometa roba i usluga koji imaju poseban režim u izvozu i uvozu;
- koordinaciju međunarodne ekonomske pomoći BiH;
- definisanje politike, osnovnih principa, koordiniranje djelatnosti i usklađivanje planova entitetskih institucija na međunarodnom planu u područjima: poljoprivrede, energetike, zaštite okoline, razvoja i korištenja prirodnih resursa i turizma.

2. Osvrt na preporuke iz prethodnog izvještaja

Ured za reviziju izvršio je reviziju poslovanja Ministarstva za 2005. godinu o čemu je sastavljen Izvještaj o reviziji, kao i prethodnu reviziju za 2006. godinu. Revizijom su utvrđene određene slabosti i nepravilnosti u poslovanju Ministarstva opisane u izvještaju i rukovodstvu je sugerisano da te nepravilnosti razmotri i preduzme određene aktivnosti u cilju njihovog otklanjanja.

Ministarstvo je u skladu sa odredbama člana 16. stav 3. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine dostavilo sa zakašnjenjem odgovor o preduzetim aktivnostima koje su identifikovane u revizorskom izvještaju za 2005. godinu i pismu rukovodstvu upućenom nakon prethodne faze revizije za 2006. godinu.

Osvrtom na preporuke revizije date u revizorskom izvještaju i preporukama prethodne revizije, kao i uvidom u realizovane aktivnosti koje su navedene u odgovoru o preduzetim aktivnostima radi prevazilaženja nepravilnosti koje su identifikovane u našim izvještajima, utvrdili smo da je Ministarstvo otklonilo većinu slabosti i nepravilnosti osim sistema internih kontrola zasnovanog na modelu od pet komponenti. Niže dajemo pregled realizovanih preporuka:

Realizovane preporuke:

- Ministarstvo je u 2006. godine preduzelo aktivnosti na primjeni procedura nabavki saglasno odredbama Zakona o javnim nabavkama, međutim konstatovane su određene nepravilnosti u primjeni pomenutog zakona tokom 2006. godine;
- Ministarstvo je preduzelo dodatne aktivnosti u saradnji sa Ministarstvom finansija i trezora na knjiženjima iz ranijeg perioda koja se odnose na zatvaranje prelaznog računa na osnovu dokaza da nije bilo isplata neto stimulacija i doprinosa na obračunate stimulacije zaposlenima. Takođe, Ministarstvo je zatvorilo i ostala prenesena stanja iz 2002. godine koja su bila evidentirana u glavnoj knjizi;
- Planirana struktura programa posebnih namjena je urađena i odgovornost za izvršavanje pojedinačnih programa je definisana.

Preporuke koje nisu realizovane:

- Ministarstvo nije preduzelo aktivnosti na uspostavljanju sistema internih kontrola zasnovanog na modelu od pet komponeti u skladu sa instrukcijama Ministarstva finansija i trezora;

3. Nalazi i preporuke

3.1. Sistem internih kontrola [1]

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 pouzdani podaci na kojima se baziraju finansijski izvještaji i da li je finansijsko upravljanje u skladu sa postojećim propisima.
Ministarstvo finansija i trezora dostavilo je svim korisnicima budžeta «Praktični vodič za efikasnu internu kontrolu u institucijama Bosne i Hercegovine» 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 široko prihvaćenom modelu sistema internih kontrola od pet komponenti:

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

Ured za reviziju je u svom Izještaju o reviziji za 2005. godinu detaljno obrazložio ovakav sistem internih kontrola i dao određene preporuke za početnu fazu primjene ovog modela i izradu Pravilnika o internim kontrolama. Ministarstvo nije do sada preduzelo aktivnosti na implementaciji ovog modela i ističe da je donesen niz pravilnika i rješenja kojima se regulišu pojedini segmenti poslovanja Ministarstva.
Međutim, mišljenja smo da ovakav sistem neće osigurati efikasnost internih kontrola i da bez povoljnog kontrolnog okruženja i procjene rizika u odnosu na pojedine sisteme Ministarstvo ne može izgraditi efikasan sistem internih kontrola. Takođe, najveća odgovornost za uspostavljanje sistema internih kontrola vezana je za više rukovodstvo

[1] Interne kontrole su jedinstven proces koji uvodi organizacija kao skup postupaka i mjera koje osiguravaju tačnost i pravilnost evidentiranja finansijskih transakcija, njihovu punu usklađenost sa zakonima i ekonomično, efikasno i efektivno trošenje javnog novca.

Ministarstva koje treba da osigura tzv. «ton s vrha» s obzirom da je u njegovom interesu zaštita poslovanja (u razumnoj mjeri) od eventualnih prevara, grešaka ili zloupotreba.

Najvažnija komponenta ovog sistema odnosi se na postojanje povoljnog kontrolnog okruženja bez kojeg ostale komponete sistema ne mogu biti izgrađene.

Dio kontrolnog okruženja koji nedostaje u Ministarstvu je preduzimanje odgovarajućih mjera kojima će standardi ponašanja i pozitivan stav prema internim kontrolama biti prihvaćeni, prvenstveno od strane rukovodstva, a zatim i prenijeti na cijelu organizaciju. Kontrolno okruženje podrazumijeva i obavezu rukovodstva u vezi preuzimanja aktivnog interesa u planiranju, nadziranju i izvještavanju o postignutim rezultatima.
Mišljenja smo da sistem izvještavanja o postignutim rezultatima nije adekvatan.
Naime, Program rada nije povezan sa Finansijskim planom, niti je Izvještaj o radu povezan sa Finansijskim izvještajem, tako da nisu pruženi konkretni komparativni pokazatelji o planiranim i realizovanim ciljevima poslovanja i utrošenim sredstvima za njihovu realizaciju.

Organizaciona struktura kao jedan od elemenata kontrolnog okruženja veoma je važna. Funkcionalna organizaciona struktura povećava efikasnost upotrebe resursa, eliminiše dupliranje obaveza i definiše odgovarajuće linije odgovornosti. Organizaciona struktura Ministarstva nije konačna zbog stalnog planiranja dodatnih aktivnosti. Takođe, Ministarstvo nije implementiralo organizacionu šemu u cjelini, što može uticati na efikasnost izvršenja svih ciljeva i zadataka Ministarstva. Naša namjera nije da sugerišemo zapošljavanje nedostajućeg kadra, već da se u okviru postojećeg izvrši jasno definisanje svih obaveza i odgovornosti, kao i prenos ovlaštenja.

Mišljenja smo da organizaciona struktura nije dovoljno jasna kada je u pitanju raspodjela odgovornosti i ovlaštenja u smislu definisanja jasne uloge svakog zaposlenog unutar organizacije. Kao posljedica toga, uočili smo da u Ministartstvu nedostaje adekvatna kontrola nad radom komisije za javne nabavke i kontrola naknada za rad u komisijama, kontrola praćenja dokumentacije i važećih odluka za nabavke kapitalnih sredstava, definisanje kriterija za angažovana lica izvan Ministarstva po ugovoru o djelu, jasne procedure projekcije budžeta, kontrola potrošnje goriva prema pređenim kilometrima i kontrola zaduženja svakog službenog vozila u cilju evidentiranja svih opravki, servisa, zamjene guma itd.[2]

Ministarstvo je i pored otežavajuće činjenice da neki sistemski propisi nedostaju ili su nekonzistentni, donijelo veliki broj pravila i procedura i tako stvorilo minimalne preduslove za funkcionisanje bilo kakvog sistema internih kontrola. Međutim, uočili smo da je ovako veliki broj pravila više napravljen radi formalnog zadovoljavanja eksternog okruženja (npr. Ministarstva finansija i trezora, Ureda za reviziju itd.), ali ne i suštinske potrebe samog Ministarstva kojim bi se osigurale efikasne poslovne operacije, pouzdano izvještavanje i usaglašenost poslovanja sa zakonima i propisima. Takođe, mnoga interna pravila o regulisanju raznih troškova u Ministarstvu nisu zvanično objavljena i kao takva nisu transparentna. Ona daju određene standarde potrošnje koji se mogu mijenjati po volji Ministarstva.

[2] Revizija je o nepravilnostima koje nisu značajne i koje ne utiču na izražavanje našeg mišljenja uputila pismo (memorandum) rukovodiocu Sektora za kadrovske, opšte i finansijsko - materijalne poslove.

Preporuka
Preporučujemo da rukovodstvo Ministarstva prenese pozitivan stav prema sitemu internih kontrola na cijelu organizaciju i da preduzme aktivnosti na izradi Pravilnika o internim kontrolama zasnovanih na modelu od pet komponenti. Pri tome je potrebno precizno definisati obaveze i odgovornosti svakog zaposlenog i upoznati cjelokupno osoblje sa njihovim ulogama i zadacima u Ministarstvu.

3.2. Budžet

Projekcija budžeta za 2006. godinu nije urađena u korelaciji sa planiranim poslovnim aktivnostima i definisanim ciljevima poslovanja. Ovo je posljedica nedovoljnog angažovanja više rukovodne strukture u poslove pripreme budžeta koje u pravilu radi odjel za finansije.

Projekcija budžeta za 2006. godinu izvršena je u okviru gornje granice rashoda u iznosu 4.000.000 KM koju je odredilo Ministarstvo finansija i trezora. Ministarstvo je izradilo nacrt budžeta pod pretpostavkom implementacije 155 zaposlenih (odobrena sistematizacija na ukupno 207 zaposlenih). Ostvareni broj zaposlenih u decembru 2006. godine iznosio je 113, tako da predviđena dinamika zapošljavanja nije ostvarena do kraja godine i stvorene su i određene rezerve sredstava na kraju godine. Takođe, plan rashoda ostalih izdataka nije izvršen na osnovu detaljne procjene rashoda, analize potreba, predviđenih donacija, određenih prioriteta i ukupnih ciljeva klijenta i planiranih aktivnosti poslovanja.

Po tom osnovu revizija ne može konstatovati da je odobreni budžet Ministarstva realan i u skladu sa planiranim aktivnostima. Ministarstvo je izvršilo i tri manje preraspodjele sredstava u budžetu u ukupnom iznosu od 36.000 KM, što nije značajan iznos, ali pokazuje da su vršena određena usklađivanja sa planom budžeta na kraju godine (kapitalna ulaganja i nabavke materijala) i da su korištena sredstava koja prethodno nisu bila uopšte planirana (zakup poslovnog prostora).

Preporuka
Ministarstvo treba u procesu planiranja sredstava polaziti od procjene budućih ciljeva poslovanja i aktivnosti povezanih sa realnom procjenom budžeta. Takođe, Ministarstvo mora projekcije budžeta zasnivati na realnoj dinamici zapošljavanja, a ne planiranoj implementaciji zapošljavanja koja kasnije stvara rezerve budžeta i omogućava korištenje ovako stvorenog viška sredstava za druge potrebe. Mišljenja smo da promjene i usklađivanja budžeta bez javnog objavljivanja i usvajanja promjena od strane Parlamentarne skupštine ne pružaju racionalne okvire potrošnje.

3.3. Nabavke

Postupak nabavke za usluge avionskih karata u otvorenom postupku nije bio obavljen u skladu za procedurama Zakona o javnim nabavkama. Zakonom je regulisano da je navedenim postupkom potrebno osigurati najmanje tri tehnički prihvatljive ponude kako bi se mogao provesti postupak izbora najpovoljnijeg ponuđača. U konkretnom slučaju, na javni poziv prijavio se jedan ponuđač kojeg je komisija za javne nabavke proglasila kao najpovoljnijeg. Komisija je bila obavezna u ovom slučaju postupak izbora poništiti ili isti ponoviti.

Procedure nabavki nisu bile provedene za sve usluge koje su realizovane tokom 2006. godine ili su procedure okončane tek na kraju godine. Ovo se odnosi na usluge opravki i održavanja vozila, izdatke za obrazce i papir, troškove goriva za službena vozila.

Takođe, Ministarstvo nije kod ostalih nabavki u otvorenom postupku objavilo u službenom glasniku rezultate provedenog postupka prema određenim dobavljačima i zaključenim ugovorima.

Preporuka
Preporučujemo da se pojača nadzor nad radom Komisije za javne nabavke i da se uvede naknadna provjera postupaka komisije od strane ovlaštenih lica ili druge komisije.

4. Korespondencija sa klijentom

Ministarstvu je uručen nacrt Izvještaja o izvršenoj reviziji za 2006. godinu na razmatranje i dostavljane eventualnih novih dokaza i komentara na nalaze revizije.
Ministarstvo je dostavilo primjedbe na nacrt Izvještaja o reviziji i Memorandum o izvršenoj reviziji za 2006. godinu koji je upućem pomoćniku ministra za kadrovske, opšte i finansijske poslove. Uredui za reviziju nisu pruženi novi dokazi i činjenice koji bi uticali na eventualne korekcije u tekstu izvještaja i Memorandumu o izvršenoj reviziji, što je obrazloženo u našem odgovoru na izjašnjenje Ministarstva na Nacrt izvještaja o reviziji. Po tom osnovu ovaj izvještaj predstavlja konačan izvještaj dostavljen klijentu bez korekcija u odnosu na nacrt Izvještaja o reviziji.

5. Rezime

Tokom obavljanja svog mandata revizija je konstatovala da je Ministarstvo postupilo po većini preporuka iz predhodnog izvještaja o reviziji. Međutim, Ministarstvo nije preduzelo aktivnosti na uspostavljanju sistema internih kontrola zasnovanih na modelu od pet komponenti, što kao posljedica i dalje ima uticaja na planiranje i izvršenje budžeta Ministarstva.

Konstatovali smo i da sistem internih kontrola nije u potpunosti funkcionisao i da nedostaje adekvatna kontrola nad radom komisije za javne nabavke i njihovih naknada za rad, kontrola praćenja dokumentacije i važećih odluka za nabavke kapitalnih sredstava, definisanje kriterija za angažovana lica izvan Ministarstva po ugovoru o djelu, jasne procedure projekcije budžeta, kontrola potrošnje goriva prema pređenim kilometrima i kontrola zaduženja svakog službenog vozila u cilju evidentiranja svih opravki, servisa, zamjene guma itd.

ZAMJENIK GENERALNOG REVIZORA

mr. Dragan Kulina

GENERALNI REVIZOR

Milenko Šego