



IZVJEŠTAJ O REVIZIJI

MINISTARSTVA ODBRANE BOSNE I HERCEGOVINE ZA 2008. GODINU

Broj: 01/02-07-16-1-551/09

Sarajevo, april 2009. godine



S A D R Ž A J

I	MIŠLJENJE REVIZORA	3
II	NALAZI I PREPORUKE	5
1.	Uvod	5
2.	Rezime	5
3.	Postupanje po ranijim preporukama	6
4.	Sistem internih kontrola	7
5.	Pitanje tranzicije, statusa imovine i osoblja	8
6.	Planiranje i izvršenje budžeta	9
7.	Rashodi - trošenje budžetskih sredstava	10
8.	Računovodstvo i finansijski izvještaji	14
9.	Popis sredstava i izvora sredstava	16
10.	Nabavke	17
11.	Sudski sporovi	20
12.	IT sistem	21
III	KORESPONDENCIJA	22
Prilozi:		
-	Tabela 1. Odobreni i izvršeni budžet za period 01.01. do 31.12.2008. godine	23
-	Komentari klijenta na Nacrt izvještaja o reviziji	
-	Odgovor Ureda za reviziju na dostavljene komentare	

I MIŠLJENJE REVIZORA

Osnov za reviziju

Izvršili smo reviziju finansijskih izvještaja **Ministarstva odbrane Bosne i Hercegovine** (u daljnjem tekstu: **Ministarstvo**) i usklađenost poslovanja sa zakonima i propisima za godinu koja se završava na dan 31. decembra 2008. godine.

Odgovornost rukovodstva

Rukovodstvo Ministarstva je odgovorno za pripremu i fer prezentaciju ovih finansijskih izvještaja u skladu sa prihvaćenim okvirom finansijskog izvještavanja tj. Pravilnikom o finansijskom izvještavanju institucija BiH ("Službeni glasnik BiH" broj 33/07) i Pravilnikom o računovodstvu budžeta institucija BiH. Ova odgovornost obuhvaća: osmišljavanje, primjenu i održavanje internih kontrola koje su relevantne za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvještaja koja ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze, odabir i primjenu odgovarajućih računovodstvenih politika i računovodstvene procjene koje su razumne u danim okolnostima. Rukovodstvo je također odgovorno za usklađenost poslovanja Ministarstva sa važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima.

Odgovornost revizora

Naša je odgovornost izražavanje mišljenja o finansijskim izvještajima na osnovu revizije. Reviziju smo izvršili u skladu sa Zakonom o reviziji institucija Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH" broj 12/06), INTOSAI revizijskim standardima ("Službeni glasnik BiH" broj 5/01) i Međunarodnim standardima revizije (ISA). Ovi standardi nalažu da radimo u skladu sa etičkim zahtjevima i da reviziju planiramo i izvršimo na način koji omogućuje da se, u razumnoj mjeri, uvjerimo kako finansijski izvještaji ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze, te kako je poslovanje usklađeno sa važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima.

Revizija uključuje provođenje postupaka s ciljem pribavljanja revizijskih dokaza o usklađenosti poslovanja i o iznosima i objelodanjivanjima datim u finansijskim izvještajima. Izbor postupka se zasniva na prosuđivanju revizora, uključujući procjenu rizika materijalno značajnih pogrešnih iskaza u finansijskim izvještajima. Pri procjeni rizika, revizor razmatra interne kontrole koje su relevantne za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvještaja, u cilju osmišljavanja revizijskih postupaka koji su odgovarajući u datim okolnostima, ali ne u cilju izražavanja odvojenog mišljenja o efektivnosti internih kontrola. Revizija također uključuje ocjenu



primijenjenih računovodstvenih politika i značajnih procjena izvršenih od strane rukovodstva, kao i ocjenu opće prezentacije finansijskih izvještaja.

Smatramo kako su pribavljeni revizijskih dokazi dovoljni i odgovarajući te osiguravaju osnovu za mišljenje revizora.

Kvalifikacija:

Kao što je navedeno u tačkama 5.,7.,8.,9. i 10. izvještaja:

1. Nije završeno pitanje tranzicije, statusa imovine i osoblja koje nije završeno koje se odražava na sve segmente poslovanja Ministarstva;
2. Utvrđeni su određeni nedostaci i nepravilnosti koje se odnose na rashode - trošenje budžetskih sredstava;
3. U pogledu računovodstva i finansijskih izvještaja su uočeni nedostaci u računovodstvenom sistemu s posebnim naglaskom na neažurnost u kolanju - kretanju i knjiženju dokumentacije;
4. Popis sredstava i izvora sredstava nije u potpunosti proveden u skladu sa važećim zakonima i propisima;
5. Pitanje nabavki gdje su uočeni nedostaci i nepravilnosti u organizaciji cijelog procesa kao i u pojedinačnim postupcima.

Mišljenje:

Prema našem mišljenju, osim za moguće efekte koje na finansijske izvještaje mogu imati stavke navedene u prethodnom pasusu, finansijski izvještaji Ministarstva prikazuju istinito i objektivno, po svim bitnim pitanjima, stanje imovine i obaveza na dan 31. decembra 2008. godine, rezultate poslovanja i izvršenje budžeta za godinu koja se završava na taj dan, u skladu sa prihvaćenim okvirom finansijskog izvještavanja.

Finansijsko poslovanje Ministarstva u toku 2008. godine bilo je u svim materijalno značajnim aspektima u skladu sa važećom zakonskom regulativom, osim za kvalifikacije navedene pod tačkama 1.,2.,3.,4. i 5.

Sarajevo, 22.4.2009. godine

Zamjenica generalnog revizora

Božana Trninić

Generalni revizor

Milenko Šego

II NALAZI I PREPORUKE

1. Uvod

Ministarstvo odbrane i Oružane snage Bosne i Hercegovine formirani su na temelju Zakona o obrani iz decembra 2005. godine (Službeni glasnik br.88/05) kao jedna vojna sila.

Neke od osnovnih nadležnosti definisane navedenim zakonom su: stvaranje i održavanje odbrambenog kapaciteta kako bi se osigurala zaštita suvereniteta, teritorijalnog integriteta, politike nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine; predlaganje budžeta za odbranu Bosne i Hercegovine i izdavanje odobrenja za rashode iz budžeta Bosne i Hercegovine za odbranu; organizaciju, opremanje i snabdijevanje Oružanih snaga; regulisanje organizacije i vođenja pukova, njihovih komandi i osoblja; provođenje definisanih politika i smjernica te osiguranje provođenja zakona, ostalih propisa i općih akata iz oblasti odbrane; izvršavanje obaveza u vezi sa izgradnjom i održavanjem vojnih i drugih objekata, kao i objekata od posebnog značaja za odbranu Bosne i Hercegovine; upravljanje i korištenje sredstava namijenjenih za potrebe Oružanih snaga; organizovanje i obavljanje inspekcijskog nadzora nad Oružanim snagama; donošenje politika i osnovnih pravila za Oružane snage; predstavljanje Bosne i Hercegovine u međunarodnom odnosima koji se tiču pitanja odbrane; nadzor nad svim subjektima Oružanih snaga.

Rukovođenje Ministarstvom obavlja ministar i dva zamjenika ministra. Vrhovni komandant Oružanih snaga BiH je Predsjedništvo BiH.

Zajednički štab Oružanih snaga BiH koji je u sastavu Ministarstva odgovoran je za planiranje, organiziranje i provođenje direktiva i naredbi ministra odbrane BiH.

Sjedište Ministarstva je u Sarajevu.

2. Rezime

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

Revidiranjem poslovanja Ministarstva u 2008. godini utvrdili smo određene nedostatke i propuste koji se odnose na:

- nedostatke i propuste u sistemu internih kontrola u značajnijim procesima poslovanja (vidjeti tačku 4. ovog Izvještaja);
- proces tranzicije koji nije u cijelosti završen i samim time povećava rizike poslovanja cjelokupnog Ministarstva (vidjeti tačku 5. ovog Izvještaja);
- slabosti procesa planiranja i izvršenja budžeta za 2008. godinu (vidjeti tačku 6. ovog Izvještaja);
- uočene slabosti i propuste u trošenju budžetskih sredstava (vidjeti tačku 7. ovog Izvještaja);
- ažurnost računovodstvenog sistema i iskaza finansijskih izvještaja (vidjeti tačku 8. ovog Izvještaja);

- slabosti prilikom vršenja popisa sredstava i izvora sredstava (vidjeti tačku 9. ovog Izvještaja);
- uočene nedostatke i propuste u provođenju javnih nabavki (vidjeti tačku 10. ovog Izvještaja);
- sudske sporove koji se vode protiv Ministarstva (vidjeti tačku 11. ovog Izvještaja);
- slabosti IT sistema (vidjeti tačku 12. ovog Izvještaja).

Kada su u pitanju gore pobrojani propusti i nedostaci u poslovanju Ministarstva, revizija ukazuje na problem njihovog ponavljanja iz godine u godinu, što na kraju može imati negativne učinke na cjelokupno poslovanje institucije.

3. Postupanje po ranijim preporukama

Ured za reviziju je izvršio reviziju poslovanja Ministarstva za 2007. godinu, o čemu je sastavljen izvještaj. Revizijom su utvrđene određene slabosti i nepravilnosti opisane u Izvještaju o reviziji Ministarstva za 2007. godinu i Ministarstvu je sugerisano da ih razmotri, te da poduzme određene aktivnosti kako se utvrđene nepravilnosti i propusti ne bi ponavljali u daljnjem poslovanju.

Ministarstvo je dostavilo odgovor Uredu za reviziju u skladu sa odredbama člana 16. stav 3. Zakona o reviziji institucija BiH o poduzetim aktivnostima radi prevazilaženja slabosti i nedostataka koje su identifikovane u Izvještaju o reviziji za 2007. godinu.

Osvrtom na preporuke revizije date u Izvještaju o reviziji za 2007. godinu i Pismu rukovodstvu Ministarstva za 2008. godinu (prethodna revizija), te uvidom u poduzete aktivnosti, utvrdili smo sljedeće:

Realizovane preporuke:

- Poduzimaju se odgovarajuće aktivnosti u području kontrole i racionalizacije troškova komunalnih usluga.
- Krajem godine prilikom unosa računa u ISFU sistem počeli su se unositi ugovoreni rokovi plaćanja.

Aktivnosti koje su u toku

- Rješavanje pitanja tranzicije, statusa imovine i osoblja (proces koji je dugoročan i koji ne zavisi isključivo od Ministarstva),
- Proces planiranja i izvršenja budžeta - uočavaju se aktivnosti na poduzimanju određenih mjera u cilju boljeg i kvalitetnijeg planiranja.
- Poduzete su određene aktivnosti na reorganizaciji računovodstvenog sistema s posebnim naglaskom na finansijsko- materijalnom knjigovodstvu;
- Poduzete su aktivnosti na unaprijeđenju sistema kontrole potrošnje sredstava za telefonske usluge.
- Poduzete su određene aktivnosti u cilju unaprijeđenja knjigovodstvenog iskazivanja troškova s ciljem osiguranja realnijeg prikazivanja izdataka za reprezentaciju.

Nerealizovane preporuke

- Sistem internih kontrola gledano u cjelini nije izgrađen na zadovoljavajućem nivou.
- Sistem nabavki nije organizovan na zadovoljavajući način.;
- Nije poboljšana sveobuhvatnost i ažurnost evidentiranja obaveza u ISFU sistem kao ni ažurnost računovodstvenog evidentiranja.
- Popis sredstava i izvora sredstava, nije u cijelosti urađen u skladu sa propisima.
- Određene preporuke iz područja IT sistema nisu realizovane (npr.projekt za mail, kolaboraciju i upravljanje dokumentima, mehanizme za sigurnost sistema, upravljanje domenom itd.).

4. Sistem internih kontrola¹

Revizija je mišljenja kako rukovodstvo Ministarstva nije u dovoljnoj mjeri razradilo i precizno definisalo sistem internih kontrola. Ovdje posebno ističemo značajnije poslovne procese u kojima po mišljenju revizije sistem internih kontrola ne funkcioniše na zadovoljavajući način, što se posebno odnosi na:

- proces tranzicije koji nije u cijelosti završen, što samo po sebi povećava rizike poslovanja;
- ažurnost cjelokupnog računovodstvenog sistema², kao i sveobuhvatnost i pravovremenost evidentiranja obaveza u ISFU sistem;
- proces nabavki;
- proces kontrole i monitoringa nad raznim kategorijama frekventnih troškova ;
- IT sistem.

Uz postojeće segmente internih kontrola (koje po mišljenju revizije nisu u cijelosti zadovoljavajuće), rukovodstvo Ministarstva se izlaže velikim rizicima u poslovanju i mogućnostima nastanka raznih nepravilnosti i slabosti u poslovanju do mogućih zloupotreba javnih sredstava. Nadalje, revizija skreće pažnju na izostanak preventivnih mjera u sistemu internih kontrola koje su mogle pružiti preliminarne informacije prije nastanka neželjenih događaja tj., određenih propusta i nedostataka u raznim područjima poslovanja. Napominjemo kako neažurni računovodstveni sistem tj. nedostatak kvalitetnih i pravovremenih informacija u dobroj mjeri ograničava uspješno djelovanje internih kontrola Ministarstva (mislimo i na druge organizacione dijelove Ministarstva koji trebaju pravovremenim i kvalitetnim inputima servisirati računovodstvo).

Kada su u pitanju interne kontrole i njihovo sistemsko djelovanje želimo skrenuti pažnju i na probleme glede stanja i poštivanja potpisanih ugovora o zakupu poslovnih prostora za pružanje ugostiteljsko - trgovačkih usluga (kantina) u kasarnama. Naime prema našim saznanjima određeni pravni subjekti nemaju odobrenje za rad izdato od

¹ Interna kontrola je skup postupaka koje oblikuje uprava, rukovoditelji i ostali djelatnici sa svrhom stjecanja razumnog uvjerenja glede postizanja ciljeva na području sljedećih kategorija: 1. učinkovitost, 2. pouzdanost finansijskog izvješćivanja, i 3. usklađenost s primjenjivim zakonima i propisima.

² Pod pojmom - ažurnost računovodstvenog sustava - podrazumijevamo ažurnost svih organizacijskih dijelova Ministarstva u prikupljanju i dostavljanju dokumentacije za potrebe računovodstvenog evidentiranja, te ažurno knjiženje iste u računovodstvu Ministarstva u cilju sačinjavanja kvalitetnih izlaznih informacija.

strane nadležnih organa, a postavlja se i pitanje poštivanja potpisanih ugovora, fakturisanja troškova zakupa itd. Mišljenja smo kako je potrebno sačiniti detaljnu analizu stanja u ovom području i shodno rezultatima analize poduzeti odgovarajuće aktivnosti.

Preporuka: Rukovodstvo Ministarstva treba na svakom nivou identifikovati i evidentirati sve značajnije procese poslovanja i odrediti rizike nastanka materijalne greške, te u skladu sa procijenjenim rizicima poslovanja kreirati takav sistem internih kontrola koji će spriječiti nastanak mogućih nepravilnosti. Revizija preporučuje poduzimanje aktivnosti na većoj sinhronizaciji sistema internih kontrola između Oružanih snage i Ministarstva u jednu cjelinu. Smatramo korisnim obavljanje povremenih kontrola (ad hoc kontrole) stanja svih vrsta zaliha, urednosti i suštinske ispravnosti dokumentacije kao i sačinjavanje zapisnika o izvršenim kontrolama.

Revizija sugerše daljnju izgradnju interne revizije unutar Ministarstva koja će doprinijeti jačanju sistema internih kontrola, te na taj način unaprijediti ukupno poslovanje Ministarstva.

5. Pitanje tranzicije, statusa imovine i osoblja

Revizijom smo uočili kako još uvijek nije okončan proces tranzicije, te kako su problemi koje ovaj proces nosi sa sobom bili jako izraženi i tokom cijele 2008. godine, što se u značajnoj mjeri ponovno odražavalo i na cjelokupno poslovanje Ministarstva. Pomenuti problem traje već duži vremenski period tako da nemamo namjeru ponavljati i ponovo elaborirati ovu problematiku³. Sama činjenica kako nije u cijelosti riješena vlasnička struktura imovine, sa aspekta revizije ukazuje na dosta velike rizike kod raspolaganja imovinom od mogućih zloupotreba i nesavjesnog odnosa prema istoj, te predstavlja određene probleme sa aspekta knjigovodstvenog evidentiranja, održavanja, itd. Ovom prilikom želimo posebno naglasiti još jedan aspekt problema neriješenog statusa imovine, a on se ogleda u činjenici kako se troše ogromna budžetska sredstava (radi se o milionskim iznosima) za čuvanje određene neperspektivne imovine, za komunalne usluge, održavanje, itd.

Nadalje, postavlja se i pitanje kvalitetnog vršenja samog popisa imovine i upravljanja, te domaćinskog raspolaganja imovinom, kao i mogućim rizicima otuđenja i nesavjesnog upravljanja pomenutom imovinom koja nema jasnu definisanu vlasničku strukturu. Revizija cijeni kako proces tranzicije i rješavanje pitanja statusa imovine, izuzetno važan i odgovoran zadatak (za koji je u dobroj mjeri potrebna i politička saglasnost), te kako je isti, iz više razloga, nužno završiti u što skorije vrijeme.

Preporuka: Ministarstvo treba poduzeti sve potrebne aktivnosti u pogledu statusa, zaštite i evidentiranja imovine što je u nadležnosti samog Ministarstva, a u saradnji sa nadležnim institucijama BiH imati aktivnu ulogu u rješavanju ovog problema. Nadalje, potrebno je sarađivati sa nadležnim tijelima na nivou BiH koji se bave cjelokupnim neriješenim pitanjem imovine BiH, te pružati sve potrebne informacije u saradnji sa tijelima koja su zadužena za rješavanje pitanja imovine na nivou BiH.

³ Pogledati Izvještaj o reviziji za 2007. godinu

6. Planiranje i izvršenje budžeta

Proces planiranja i izvršenja budžeta na nivou Ministarstva je dosta složen i kompleksan proces, koji zahtjeva mnogo relevantnih parametara na osnovu kojih bi se sačinio kvalitetan plan budžeta. Prema mišljenju revizije Ministarstvo nije u cijelosti raspolagalo sa svim potrebnim parametrima (postoje subjektivni i objektivni razlozi) za kvalitetno planiranje budžeta pa je tokom godine imalo stanovitih problema u procesu njegovog izvršenja.

Analizom planiranja i izvršenja budžeta tokom 2008. godine uočili smo kako Ministarstvo nije prekoračilo budžet u cjelini, što se vidi iz priložene tabele Odobreni i izvršeni budžet za period od 01.01. do 31.12.2008. godine⁴ (Tabela br.1.). Ostvareni ukupni rashodi Ministarstva za 2008. godinu iznosili su 311.728.051,00 KM ili 13.404.971,00 KM manje od planiranih (realizirano je 96% od planiranih sredstava). Prilikom realizacije budžeta Ministarstvo je u dva navrata koristilo zakonsku mogućnost restrukturiranja budžeta u ukupnom iznosu od 19.339.000,00 KM. Revizijom je uočeno kako je na kraju budžetske godine ostalo neiskorišteno oko 13.000.000,00 KM budžetskih sredstava a da su istovremeno ostali nerealizovani određeni važni projekti iz raznih područja (npr. nabavka određenih softvera) kao i to da su evidentni problemi sa realiziranjem budžeta na pojedinim pozicijama (npr. PTT troškovi).

O slabostima u procesu planiranja budžeta govore i činjenice da u određenom vremenskom periodu nije bilo moguće unositi troškove u ISFU sustav zbog nedostatka sredstava na pojedinim budžetskim pozicijama bez izvršenog restrukturiranja koja su vršena pri samom kraju godine (jedno 10.11.2008 i drugo 30.12. 2008. godine), a nije bilo moguće ni kvalitetno praćenja izvršenja budžeta i njegove uporedbe sa planiranim iznosom na osnovu tačnih i pravovremenih računovodstvenih podataka o izvršenju budžeta.

Tokom godine troškovi učinjeni na određenim budžetskim pozicijama su značajno prelazili iznose odobrene prvobitnim budžetom, te se pojavio problem njihovog unosa u ISFU sustav, koji ne odobrava unos faktura kojima se prekoračuje iznos odobrenih sredstava za pojedinu budžetsku stavku.

Sve ovo se odrazilo na urednost i ažurnost računovodstva, te na kvalitetno upravljanje budžetom i izlaganje velikim rizicima nastanka mogućih nepravilnosti.

Također, utvrdili smo kako se najveći dio budžeta troši na plaće i naknade (oko 80%), što predstavlja dosta visok procent koji nije u skladu sa standardima iz područja odbrane.

Prilikom planiranja budžeta bilo bi potrebno uzimati u obzir realne planske zadatke (sa jasnom dinamikom izvršenja) koje Ministarstvo treba i može realizirati, te stvarno potrebne troškove i iste uskladiti sa finansijski m planom tj. odobrenim budžetom .

Preporuka: Ministarstvo se po našem mišljenju treba i dalje baviti analizom dosadašnjeg procesa planiranja i izvršenja budžeta za 2008. godinu, kako na nivou ukupnog budžeta tako i po pojedinim budžetskim stavkama. U cilju praćenja izvršenja budžeta nužno je osigurati tačne i pravovremeno računovodstvene podatke, što u 2008. godini nije bio slučaj.

Nadalje revizija podržava proces unaprijeđenja projekta razvijanja programskog budžetiranja tj. praćenje izvršenja budžeta po programima gdje

⁴ Revizija izražava rezervu za iskazani prikaz o realizaciji proračuna, zbog nesveobuhvatnog i nepravovremenog evidentiranja nastalih troškova (pogledati poglavlje 9. ovog Izvješća).

bi se značajno unaprijedio sistem praćenja analiza i transparentnosti budžetskih troškova, što bi u konačnici doprinijelo kvalitetnijim informacijama za upravljanje ukupnim troškovima odbrane.

7. Rashodi - trošenje budžetskih sredstava

Revidiranjem značajnijih kategorija rashoda - trošenja budžetskih sredstava, uočili smo određene propuste i nedostatke, posebno u sistemu internih kontrola koji regulišu javnu potrošnju. Revizija je posebnu pažnju obratila na kategorije značajnijih troškova, kako slijedi:

Naknade za prijevoz sa posla i na posao: Ukupan izdatak po osnovu naknade za prijevoz sa posla i na posao u 2008. godini iznosio je 11.473.619 KM, a u 2007. godini 9.635.824 KM.

Revizijom izdataka prijevoza sa posla i na posao utvrdili smo kako nije bio značajnijih promjena u odnosu na reviziju za 2007. godinu. Naime po završetku revizije za 2007.godinu u skladu sa našim preporukama donesena je odluka u vezi troškova prijevoza sa posla na posao, ali ista nije primjenjivana jer se očekivalo donošenja podzakonskog akta kojim je Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH" broj 50/08) predviđeno regulisanje ovog pitanja, a koji je donesen 29.12.2008. godine.

Naknade za odvojen život: Testiranjem isplaćenih naknada za odvojen život ustanovili smo kako je na ime ovih naknada u 2008. godini ukupno isplaćeno 13.952.448,00 KM što je za 7.353.894,00 KM više nego u 2007. godini. Tokom revizije su nadležna lica obrazložila kako je do povećanja došlo zbog reorganizacije unutar Oružanih snaga koje je za posljedicu imalo veliki broj premještaja osoblja što je na kraju rezultiralo povećanjem broja korisnika ove naknade, a samim tim i ukupnog iznosa isplaćenih naknada. Tokom revizije uočeno je kako postoje određeni problemi u pogledu ažurnosti dokumentacije kojom se potvrđuje pravo na ovu vrstu naknade.

Zbog ukupnog finansijskog efekta koji na budžet Ministarstva imaju naknade za odvojen život kao i evidentnih problema u ažurnosti dokumentacije kojom se potvrđuje ili gubi pravo na ovu vrstu naknade preporučujemo daljnje jačanje sistema internih kontrola u ovom području.

Putni troškovi: Putni troškovi odobreni su u iznosu od 4.555.079 KM, isti su realizovani u iznosu od 3.468.095 KM ili 76,14 % u odnosu na odobrena sredstva. U okviru testiranog uzorka uočeno je kako su putni nalozi iz 2007. godine pravdani u 2008. godini i knjiženi na teret 2008.godine. Sa druge strane imamo situaciju kako određen broj putnih naloga iz 2008. godine nije knjižen u 2008. godini već na teret 2009. godine.

Dnevnice u zemlji koje se isplaćuju prilikom školovanja zaposlenih u zemlji odnose se na period iz 2007. godine i iste su knjižene na teret 2008. godine. Ovakav način knjiženja poslovnih promjena nije u skladu sa računovodstvenim standardima odnosno sa načelom modificiranog nastanka događaja.

Nadalje, dio troškova školovanja u inozemstvu je isknjižen sa konta putnih troškova i knjižen na poziciju ugovorenih usluga, međutim kroz postupak revizije uočeno je i dalje knjiženje istih na kontu putnih troškova.

Revizija je utvrdila kako vrijeme pravdanja putnih naloga nije u skladu sa Odlukom Vijeća ministara (pet dana), te kako je dug period od momenta dostavljanja putnih naloga na pravdanje do momenta isplate putem blagajne (oko dva mjeseca).

Uvidom u evidenciju izdatih putnih naloga uočeno je kako Oružane snage evidenciju izdatih putnih naloga vode putem knjige protokola, a Ministarstvo putem knjige izdatih putnih naloga. Revizija je mišljenja kako bi trebalo uspostaviti jednoobraznu evidenciju izdatih putnih naloga.

Preporuka: Ured za reviziju preporučuje Ministarstvu pravdanje putnih naloga u skladu sa Odlukom Vijeća ministara, njihovo evidentiranje u skladu sa računovodstvenim standardima i kontnim planom. Nadalje sugerišemo Ministarstvu razmatranje mogućnosti implementacije programa za elektronsko evidentiranje, kontrolu i praćenje putnih troškova u zemlji i inozemstvu.

Troškovi telefonskih usluga: Izdaci za fiksne telefone iznosili su 891.412,34 KM, a izdaci za mobilne telefone 212.589,44 KM što ukupno iznosi 1.104.001,78 KM.

Obaveze stvorene u 2008.g. po osnovu telefonskih usluga u iznosu od 56.475,20 KM (iznos utvrđen na osnovu spiska neobuhvaćenih knjiženja u 2008.g. koji je sačinilo Ministarstvo) nisu proknjižene u poslovnoj dokumentaciji u 2008.g., a što Ministarstvo obrazlaže nedostatkom sredstava na odnosnoj budžetskoj poziciji.

Revidiranjem je utvrđeno kako se interne odluke koje se odnose na prekoračenje odobrenog iznosa fiksne i mobilne telefonije ne primjenjuju blagovremeno, te da se kasni sa donošenjem rješenja o priznavanju prekoračenja ili nadoknadi. Uočeno je kako za određena prekoračenja nisu ni donesena rješenja (uglavnom zbog nepostojanja izjave zaposlenog o razlozima prekoračenja), te da je veliki broj rješenja koja se odnose na prekoračenje odobrenog iznosa fiksne i mobilne telefonije donesen u 2009.g. Zamijetili smo kako je od avgusta 2008.g., nakon donošenja nove interne odluke, Ministarstvo poduzimalo aktivnosti na ažurnijem donošenju rješenja i na obustavama od plaća na osnovu rješenja.

Uvidom u dinamiku knjiženja troškova telefonskih usluga može se zaključiti kako se računi ne dostavljaju na vrijeme na knjiženje. Obrazlažući uočeno odgovorno lice u računovodstvu je kao osnovni razlog ovakvog evidentiranja navelo neblagovremeno dostavljanje telefonskih računa na knjiženje.

Uvidom u donesena rješenja po osnovu prekoračenja odobrenih iznosa troškova telefona, uočili smo, da je po ovom pitanju postoji dosta fleksibilan stav jer su u većini slučajeva u 2008.g. donesena rješenja o priznavanju prekoračenja odobrenih troškova usluga mobilne i fiksne telefonije.

Preporuka: Nastaviti i unaprijediti aktivnosti na provođenju internih pravila Ministarstva u vezi praćenja troškova mobilne i fiksne telefonije. Ažurno donositi rješenja o priznavanju prekoračenja ili nadoknadi, te blagovremeno vršiti obustavu od plaće. Poduzeti aktivnosti na ažurnom dostavljanju telefonskih računa na knjiženje i redovno pratiti potrošnju kako bi se iznos troškova telefonskih usluga kretao u okviru budžetom odobrenog iznosa na ovoj poziciji.

Troškovi energije i komunalnih usluga: Revizijom troškova energije i komunalnih usluga koji su u 2008.godini iznosili 11.077.394,48 KM, uočili smo kako je učinjen značajan napredak u odnosu na 2007.godinu, po pitanju ažurnosti u dostavljanju faktura sa terena na plaćanje u službu za financije Ministarstva. Uvidom u izvršene

analize potrošnje na mjesečnom nivou uočeno je kako još uvijek postoje značajnija odstupanja potrošnje na određenim lokacijama od predviđene po normativima, ali smo se uvjerali također da postoje planovi za uštede u 2009. godini.

Osim navedenog revizija je konstatovala, na osnovu uvida u fakture dobavljača, te dopise upućene od strane dobavljača zaprimljene u Ministarstvu, kako veliki problem predstavljaju obaveze po osnovu troškova energije i komunalnih usluga nastale u ranijim godinama.

Naime samo manji dio tih obaveza se zaista odnosi na Ministarstvo, dok se uglavnom iste odnose na period prije 01.01.2006.godine, što prema Zakonu o obrani nije obaveza Ministarstva nego entitetskih vlada.

Preporuka: Preporučuje se dalja racionalizacija troškova energije i komunalnih usluga, te u tom smislu sugerišemo Ministarstvu da nastoji ubrzati, putem nadležnih institucija, rješavanje statusa neperspektivnih objekata odnosno lokacija, jer iste uzrokuju nepotrebne troškove Ministarstvu po osnovu komunalnih usluga, energije, održavanja, te osiguranja istih.

Osim navedenog revizija je mišljenja kako je vrlo važno da se u što skorije vrijeme riješi pitanje zaostalih obaveza po osnovu troškova energije i komunalnih usluga iz ranijeg perioda, a za koje se osnovano duži Ministarstvo. Pitanje obaveza nastalih prije 01.01.2006.godine, bi prema našem mišljenju trebalo nastojati riješiti sporazumno sa dobavljačima i predstavnicima entitetskih vlada, u skladu sa zakonskim propisima koji regulišu navedenu problematiku.

Izdaci za gorivo: Prema podacima koje smo dobili u Ministarstvu za nabavku dizela i benzina u 2008. godini potrošeno je 5.464.407 KM, a od vanjskih dobavljača je nabavljeno 2.077.109 litara goriva. Uporedbe radi, za iste namjene u 2007. godini utrošeno je 2.811.978 KM.

Obzirom da se radi o značajnom iznosu koji se troši za ove namjene, nismo se mogli u cijelosti uvjeriti da postoje odgovarajuće analize povećanja izdataka za ove namjene i utvrđivanje razloga za isto (povećanje količina u odnosu na prethodnu godinu, variranje cijena na tržištu i sl.) niti druge odgovarajuće analize kao što su sveobuhvatnost podataka o količinama nabavljenog goriva i njihova korelacija sa knjiženim iznosima.

Revizija je mišljenja, kako kontrola upotrebe vozila u Ministarstvu nije na zadovoljavajućem nivou te da nije osigurana odgovarajuća kontrola namjenskog korištenja vozila i trošenja budžetskih sredstava za ove namjene. Informacije koje su nam prezentirane u službi nadležnoj za praćenje prometno - transportnog sistema u Ministarstvu odbrane BiH i Oružanim snagama BiH o broju od 1.650 vozila (uključujući sve vrste vozničkih jedinica) koja su toku 2008. godine potrošila oko 1.850.000 litara raznih goriva, podaci o iskorištenosti transportnih kapaciteta od 44%, analize sigurnosti prometa i informacije o nepoštivanju regulative i postojanju nepravilnosti pri korištenju motornih vozila nameću potrebu za brzim donošenjem odgovarajućih mjera u cilju uspostavljanja efikasnijeg sistema kontrole korištenja vozila.

Analizom dostavljenih informacija mjesečne i godišnje potrošnje goriva za vozila koja koristi Ministarstvo uočili smo kako u određenim slučajevima postoje prekoračenja mjesečnih količina goriva u odnosu na odobrene, a da za neka od lica koje imaju pravo na korištenje službenih vozila nisu ni utvrđene dozvoljene količine potrošnje. Nadalje, prosječna potrošnja na godišnjoj nivou za pojedina vozila je

iznad standardne, a ne popunjavaju se ni sve rubrike predviđene evidencijom o korištenju vozila.

Preporuka: *Nužno je analizirati uočene nedostatke i utvrditi odgovarajuće aktivnosti i mjere u cilju otklanjanja nedostataka u narednom periodu i stavljanja ovog segmenta poslovanja pod potpunu kontrolu Ministarstva (što po mišljenju revizije do sada nije bio slučaj). Mišljenja smo kako je potrebno analizirati interna pravila i nedostatke istih, te njihovom izmjenom odrediti preciznija uputstva i načine kontrole utvrđenih obaveza i konkretne nosioce kontrolnih aktivnosti (lica ili organizacionih dijelova) kao i uvesti obaveznu praksu provođenja povremenih ad hoc kontrola. Osim toga, internim aktima kojima se utvrđuju mjere za poboljšanje stanja u ovom području treba definisati rokove i načine izvještavanja struktura zaduženih za provođenja mjera o realizaciji utvrđenih mjera.*

Revidiranjem izdataka za stanarine (ukupan iznos na godišnjem nivou - 8.001.853,00 KM) revizija je uočila da postoje problemi u pogledu kašnjenja informacija o statusnoj promjeni korisnika ove vrste naknade što onemogućava kvalitetnu i pravovremenu kontrolu te otvara mogućnost pokretanja sudskih sporova sa mogućim negativnim posljedicama za budžet Ministarstva. Također, uočeno je kako postoje i određeni nedostaci kod ostvarivanja ove vrste naknade koje je uočila interna kontrola u Ministarstvu, i koja je poduzela i određene aktivnosti na njihovom otklanjanju.

Prema podacima do kojih smo došli tokom revizije evidentno je kako se zbog neažurnosti dokumentacije iznos obaveza od 348.098,29 KM nije knjižio na teret budžeta u 2008. godini već se prenio na teret 2009 godine. Obaveze po ovom osnovu pristizale su čak i u trećem mjesecu tekuće godine a još uvijek se ne može sa sigurnošću tvrditi da su pristigle sve obaveze koje se odnose na 2008. godinu.

Revizija podržava aktivnosti internih kontrola unutar Ministarstva na uklanjanju navedenih problema, te preporučuje rukovodstvu poduzimanje mjera u cilju povećanja stepena odgovornosti i ažurnosti u dostavi dokumentacije o statusnim promjenama korisnika naknada kako bi se smanjila neizvjesnost u pogledu vremena njihovog nastanka i visini budžetskih sredstava potrebnih za njihovu isplatu, te da bi se osiguralo njihovo knjiženje na teret budžeta u godini na koju se odnose.

Usluge reprezentacije: Izdaci za reprezentaciju u 2008. godini iznosili su 952.659,00 KM što je za 80 % više nego u 2007. godini kada je za ove izdatke utrošeno 535.031,00 KM. Ovakvo je odstupanje, prema našem mišljenju, zahtijevalo detaljnu analizu navedenih izdataka i utvrđivanje uzroka koji su do toga doveli.

Revizijom je također uočeno da je u 12. mjesecu 2008. godine evidentirano oko 40 % svih izdataka za reprezentaciju što ukazuje na problem ažurnosti dokumentacije. Računovodstvena neažurnost otežava kontrolu nastalih troškova i stvara neizvjesnost u pogledu izvršenja budžeta, te onemogućava rukovodstvo u donošenju pravovremenih odluka zasnovanih na ažurnim i kvalitetnim informacijama. Ažurno računovodstvo je osnov za kvalitetnu kontrolu namjenskog i racionalnog trošenja odobrenih sredstava za usluge reprezentacije.

Preporučujemo da se izvrši analiza izdataka za reprezentaciju i utvrde uzroci značajnog povećanja istih u 2008. godini kao i mjere u cilju njihove

racionalizacije. Također, potrebno je analizirati razloge neažurnosti dokumentacije i poduzeti mjere u cilju rješavanja datog problema.

Ugovori o djelu: Izdaci po osnovu ugovora o djelu iznosili su 144.356,74 KM. Revidiranjem je konstatirano kako su se za obavljanje određenih poslova u Ministarstvu (npr. poslove higijeničara, konobara i sl.) angažovala ista lica u kontinuitetu već duži period, a da su se sa njima periodično zaključivali ugovori o djelu (uglavnom na period od tri mjeseca). U pojedinim slučajevima, na navedeni način angažovana su ista lica počevši od 2006. godine.

Imajući u vidu prirodu poslova i period obavljanja navedenih poslova mišljenja smo da u datim slučajevima nije odgovarajući način angažovanja putem ugovora o djelu jer se ne radi o jednokratnim poslovima.

8. Računovodstvo i finansijski izvještaji

Računovodstveni sistem Ministarstva i dalje nije u mogućnosti osigurati rukovodstvu kvalitetne i pravovremene informacije o stvarnom stanju potrošnje budžetskih sredstava. Period od prijema računovodstvene dokumentacije u dislociranim jedinicama do njenog knjiženja u ISFU sustav je predugo, te su uočeni brojni primjeri gdje je taj period čak i nekoliko mjeseci. Uočena su i određena poboljšanja u nekim organizacijskim jedinicama unutar Ministarstva po ovom pitanju, međutim, problem u velikoj mjeri još uvijek postoji. Ovakva neažurnost dokumentacije onemogućava rukovodstvu uvid u pravo stanje potrošenih sredstava i izlaže ga opasnosti da na temelju nepotpunih informacija donosi pogrešne odluke o budućoj potrošnji, te sprječava pravovremeno donošenje kvalitetnih odluka koje bi ograničile ili na vrijeme preusmjerile raspoloživa proračunska sredstva.

Također, knjiženje zakašnjele dokumentacije u periodu neposredno pred sastavljanje konačnog godišnjeg izvješća otežava kontrolnu funkciju u sektoru financija, čime se povećava mogućnost da budu uknjiženi nedovoljno kontrolirani izdaci sa suštinskog i formalnog aspekta. Nadalje, s obzirom na nepostojanje pravovremene informacije o stvorenim obvezama u dislociranim jedinicama otežano je i praćenje izvršenja budžeta jer postoji stalna neizvjesnost oko toga koliko će obveza još pristići.

Na koncu i najveća posljedica ovakvog sustava jeste upitna vjerodostojnost te realnost i objektivnost finansijskih izvješća, što je dodatno otežavalo rad i zaključke revizije. Tu ponajprije mislimo na unos faktura - knjiženja iz ranijih godina u iznosu od 1.632.756,11 KM koje se ne odnose na proračunsku 2008. godinu, na pregled neuknjiženih troškova iz 2008. godinu u iznosu od 527.229,09 KM, te troškove nastale na temelju sklopljenih ugovora o zakupu stanova iz 2008. godine u iznosu od 348.098,29 KM, koji također nisu, a trebali su biti knjiženi u 2008. godini. Za ovakva računovodstvena evidentiranja nastalih obveza - troškova koji se ne odnose na period tekuće proračunske godine po mišljenju revizije trebalo bi tražiti suglasnost Ministarstva financija i trezora BiH. Napominjemo kako zbog neažurnosti računovodstvenog sustava revizija ne može sa sigurnošću tvrditi da su ovo konačni iznosi, s obzirom da je Ministarstvo i tijekom završne revizije, prema usmenim informacijama do kojih smo došli, zaprimilo određen broj faktura iz 2008. godine.

Tijekom revizije smo zamijetili da je rukovodstvo poduzimalo aktivnosti na ispravljanju navedenih nedostataka ali rezultati tih korektivnih mjera još uvijek nisu zadovoljavajući.

Revizija posebice podržava aktivnosti koje je Ministarstvo poduzelo zajedno sa Ministarstvom financija i trezora BiH u pogledu uvođenja novih modula za praćenje stalnih sredstava, zaliha materijala i sitnog inventara što će se sigurno u budućnosti

odraziti na poboljšanje internih kontrola, efikasniju i racionalniju potrošnju budžetskih sredstava. Također, uočene su i određene aktivnosti oko izvršavanja preporuka revizije u smislu preknjižavanja izdataka i otvaranja novih konta s ciljem da se osigura transparentniji uvid u namjensko trošenje budžetskih sredstava i rukovodstvu osiguraju kvalitetnije informacije o pojedinim vrstama troškova. S obzirom na veličinu budžeta Ministarstva, te na njegove specifične troškove i izdatke mišljenja smo kako je aktivnosti na ovom planu potrebno i dalje nastaviti jer postoji još mogućnosti za razdvajanje pojedinih vrsta troškova koji se u nedostatku odgovarajućih konta knjiže na neka od postojećih, a koja često stvaraju iskrivljenu sliku o potrošnji budžetskih sredstava i ne daju rukovodstvu relevantne informacije o prirodi nastalih troškova.

Preporuka: *Mišljenja smo da Ministarstvo obavezno treba izvršiti analizu računovodstvenog sistema u cjelini (prikupljanje i kolanje dokumentacije- s posebnim akcentom na ažurnost, ažurnost knjiženja, prilagođavanje kontnog plana potrebama Ministarstva, interne kontrole navedenih procesa) i shodno rezultatima analize poduzeti odgovarajuće aktivnosti na unaprijeđenju cijelog sistema.*

Samo dobro organizovana finansijako -računovodstvena funkcija, može pružati kvalitetne, pravovremene i tačne podatke rukovodstvu Ministarstva u cilju donošenja odgovarajućih poslovnih odluka i provođenja planiranih aktivnosti - zacrtanih ciljeva, kao i poduzimanju pravovremenih mjera u slučajevima kada se uočavaju određene nepravilnosti i nezakonitosti.

Konfirmacije: U cilju utvrđivanja usuglašenosti stanja obaveza na dan 31.12.2008.g. tokom revizije izvršeno je slanje konfirmacija prema nekoliko značajnijih dobavljača Ministarstva.

Analizom primljenih konfirmacija sa podacima iskazanim u dokumentaciji Ministarstva u pojedinim slučajevima utvrđena su određena odstupanja. Ministarstvo je u toku revizije poduzelo aktivnosti na usaglašavanju stanja obaveza iskazanih u knjigovodstvu sa iskazanim stanjem dugovanja u primljenim konfirmacijama, te po potrebi kontaktiralo dobavljače radi sravnjenja kartica. Na osnovu proisteklih razlika u iskazanim stanjima dugovanja u poslovnoj dokumentaciji Ministarstva i u iskazanom stanju u konfirmacijama Ministarstvo je dalo objašnjenje u kojem se navodi kako je do razlika u iskazanim stanjima došlo uslijed: u određenim slučajevima neknjižena knjižna obavijest u knjigovodstvu dobavljača ili Ministarstva; neknjiženi računi iz 2008.g. u Ministarstvu (jer nisu prošli kontrolu, nedostatak materijalnog lista, ulaza i sl.); računске greške u fakturi dobavljača; iznosa koje su dobavljači prikazali kao dugove iz ranijeg perioda (2006.g. i 2007.g.); iznosa koje su dobavljači prikazali kao dugove iz ranijeg perioda, a koji se odnose na dugovanja Federalnog ministarstva odbrane i sl.

Neusuglašena stanja obaveza prema dobavljačima za posljedicu mogu imati pogrešan prikaz stanja u finansijskim izvještajima.

Preporuka: *Pravovremeno poduzeti odgovarajuće radnje i mjere na osnovu utvrđenih odstupanja, a posebno za eventualna odstupanja za koja Ministarstvo smatra da su neopravdana. Periodično, a najmanje jednom godišnje, usuglašavati stanje dugovanja i potraživanja sa dobavljačima Ministarstva sa akcentom na redovno praćenje i usaglašavanje stanja sa značajnijim dobavljačima tj. dobavljačima sa kojima se ostvaruje veći promet.*

9. Popis sredstava i izvora sredstava⁵

Revizijom provedenog popisa sredstva i izvora sredstva uočili smo kako je prilikom provođenja istog bilo niz poteškoća koje su u značajnom dijelu uticale na kvalitet izvršenog popisa.

Naime ključne pretpostavke za kvalitetno provođenje procedure popisa sredstva, (posebno za instituciju sa velikim brojem materijalnih sredstva i velikom organizacijskom strukturom kao što je Ministarstvo), su s jedne strane postojanje jedinstvenog knjigovodstvenog centra, u kojem bi se na jedinstven način i blagovremeno vršilo evidentiranje odnosno knjiženje sredstva, te s druge strane kvalitetna priprema sredstava na trenu i educiranost članova popisnih komisija u vezi sa suštinom, ciljevima i zadacima koji se trebaju obaviti u postupku procedure popisa.

Revizija je mišljenja da navedene pretpostavke nisu bile u dovoljnoj mjeri zadovoljene prije početka samog popisa.

Sama činjenica kako su se sredstva u proteklom periodu na nivou Ministarstva evidentirala u pet odvojenih knjigovodstava i to u četiri knjigovodstvena centra na nivou Oružanih snaga (timovi za reformiranje i privremeni knjigovodstveni centar u Zajedničkom štabu) i u knjigovodstvu Ministarstva, ukazuje na svu kompleksnost tako organiziranog sistema knjigovodstva i rizike koje isti sa sobom nosi.

Navedeni način knjiženja sredstva je u najvećem dijelu uzrokovao identifikovanje značajnog broja manjkova i viškova prilikom provođenja popisa, a koji su bili posljedica neažurnosti knjigovodstvenih centara na nivou Oružanih snaga, u kojima se inače sredstva vode samo naturalno bez vrijednosnih pokazatelja.

Nakon provedenog popisa u cilju otklanjanja uočenih propusta u evidentiranju sredstva, dio manjkova i viškova je riješen na način da je osigurana i pronađena dokumentacija i naknadno dostavljena, te proknjižena u knjigovodstvu. Međutim i nakon toga dio sredstva nije mogao biti usuglašen, te se vodi kao manjak odnosno višak.

Osim navedenog uočene su sljedeće manjkavosti i poteškoće prigodom provođenja procedure popisa: greške pri upisivanju nomenklaturnog broja i naziva sredstva u materijalne liste, popisne liste sredstva u pripremi nisu potpisane od strane svih članova povjerenstva, neadekvatna softverska podrška za vođenje stalnih sredstva, nepokretanje i neprovođenje postupka rashodovanja dotrajalih i neupotrebljivih sredstva zbog nepostojanja stručnih uputstava i nadležnosti u vezi sa istim.

Kada je u pitanju popis novčanih sredstva, potraživanja i obaveza ističemo da je na prelaznom računu potraživanja, preko kojeg se vrši knjiženje refundacija troškova Ministarstva, iskazano negativno saldo od 38.371,72 KM, (što je konstatovala i komisija za popis) međutim obzirom da je na navedenom kontu knjižen izvod broj 2 od 14.01.2009.godine na dugovnoj strani u iznosu od 147.584 KM, ali ne i na potražnoj strani (navedeni izvod koji se odnosi na refundacije je Ministarstvo financija i trezora na potražnoj strani knjižilo u 2009.godini) proizlazi da je negativni saldo na prelaznom računu potraživanja znatno veći i da sa 31.12.2008.godine iznosi 185.956 KM. Inače pošto je konstatirano da postoje poteškoće oko zatvaranja stavki na navedenom kontu trebalo bi u suradnji sa Ministarstvom financija i trezora pokušati iznaći rješenja kroz primjenu mogućnosti koje pruža ISFU sustav, a sve u

⁵ Svrha popisa jeste da se na temelju stvarnog stanja uskladi knjigovodstveno stanje sredstava i njihovi izvori, knjiženjem razlika, odnosno manjkova i viškova i tako osiguraju realni podaci u računovodstvenim iskazima godišnjeg obračuna. Popis doprinosi da u godišnjim financijskim izvješćima bude iskazan istinit i fer pregled sredstava, obveza i potraživanja pod uvjetom da se isti uradi sukladno propisima, što po mišljenju revizije nije bio slučaj sa izvršenim popisom za 2008. godinu.

cilju jednostavnijeg identifikovanja transakcija koje se odnose na refundacije troškova Ministarstva (npr. putni troškovi u inozemstvu, naknade za bolovanje itd.). Obaveze prema dobavljačima sa 31.12.2008.godine iznose 19.981.198,90 KM pri čemu je bitno naglasiti i obaveze koje su nastale u 2008. godini, ali nisu ušle u izvršenje budžeta za 2008.godinu i iste će teretiti 2009.godinu. Naime radi se o iznosima od 348.098,29 KM po osnovu obaveza za stanarine, koje nisu konstatovane popisom i 527.229,09 KM obaveza prema dobavljačima.

Preporuka: Revizija je mišljenja da je u cilju poboljšanja na polju evidentiranja i praćenja materijalnih sredstva, jedan od prioriteta formiranje jedinstvenog knjigovodstvenog centra, sa jasno definisanim procedurama koje se odnose na funkcionisanje istog.

Neophodno je po osnovu manjkova proizašlih iz obavljenog popisa, pokrenuti odgovarajuće postupke, kao i raditi na okončanju prethodno započetih postupka za manjkove iz ranijeg perioda, shodno internim pravilima i procedurama.

Mišljenja smo također da bi ubuduće trebalo više učiniti na pripremi samog popisa, u dijelu koji se odnosi na pripreme osoblja koje će vršiti popis, kroz pripremne seminare i predavanja. Pri tome posebnu pažnju treba obratiti izboru lica u popisne komisije kako bi ista mogla na adekvatan način odgovoriti postavljenom zadatku.

Osim navedenog revizija preporučuje realizaciju zaključaka Centralne popisne komisije Ministarstva, jer smatra kako bi provođenje istih značajno unaprijedilo sistem evidentiranja stalnih sredstva, odnosno procedure popisa sredstva i izvora sredstva.

Obzirom da popis u 2008. godini nije urađen cjelovito i sveobuhvatno, sukladno zakonskim propisima, revizija sugerše razmatranje mogućnosti sačinjavanje vanrednog popisa tokom 2009. godine (kada se procijeni da bi to bilo korisno),

10. Nabavke

Sistem javnih nabavki u Ministarstvu nije postavljen na način koji u cijelosti osigurava efikasnost u provođenju javnih nabavki, počevši od neodgovarajućih priprema za nabavke preko nedostatka odgovarajućih aktivnosti u fazi provođenja nabavki i odsustva kontrolnih aktivnosti u fazi nadzora i praćenja nabavki. Naime, na osnovu raspoloživih informacija i analiza o provedenim procedurama uočili smo kako je tokom 2008. godine određeni broj pokrenutih postupaka nabavki obustavljen jer su u toku provođenja utvrđeni isti nedostaci u procedurama koji su utvrđeni našim izvještajem za prethodnu godinu, a veliki broj procedura nije okončan zbog neblagovremenog pokretanja zahtjeva, nedovoljnih i neadekvatnih informacija u zahtjevu koje se odnose na predmet nabavke, kašnjenja prilikom potpisivanja dokumentacije u različitim fazama procesa nabavki.

Pokretanje procedura nabavki u Ministarstvu započinje podnošenjem pojedinačnih zahtjeva nakon čega se sastavlja "referat" o pokretanju nabavke, što ne omogućava adekvatno praćenje svih potreba za nabavkama koje će se javiti u određenom periodu. Osim toga, povećava se rizik da se zbog neblagovremenog pokretanja zahtjeva nabavke ne okončaju na vrijeme i u periodu kad za to postoji potreba, uslijed čega se može dovesti u pitanje funkcionisanje određenih dijelova ili ostvarivanje planiranih zadataka Ministarstva. Tako smo utvrdili kako uslijed neadekvatnih priprema za nabavku nisu utvrđene potrebne količine prilikom pokretanja nabavke, te je izbor vršen na temelju jediničnih cijena prilikom nabavke

uredskog materijala, prehrambenih artikala, cipela, goriva. Osim što ponude iskazane po jediničnim cijenama ne predstavljaju ukupnu vrijednost ponude koje se mogu upoređivati, na osnovu planiranih okvirnih količina mogu se zahtijevati određeni popusti od dobavljača i sklapanje povoljnijih ugovora. Za određene nabavke zahtjevi su pokrenuti u julu i avgustu 2008. godine kada je, uslijed dužine trajanja procedura izbora nemoguće predvidjeti da li će se nabavka realizovati do kraja godine. Sve ovo ukazuje na potrebne promjene u organizaciji sistema javnih nabavki Ministarstva, naročito tokom pripreme nabavki kao ključne faze za njihovo efikasno provođenje.

Smatramo kako sve planirane potrebe za nabavkama, bez obzira na to što u Zakonu o javnim nabavkama nije propisano, treba objediniti u planu nabavki na nivou Ministarstva, koji bi sadržavao vrstu nabavke, planirane vrijednosti, postupke za nabavku, rokove otpočinjanja aktivnosti i nosioce, čime bi se stvorili uslovi za praćenje realizacije tako utvrđenog plana nabavki i poduzimanje odgovarajućih aktivnosti tokom njegove realizacije. Osim toga, nužno je jasno i precizno definisati predmet nabavke kako bi se izbjeglo vraćanje zahtjeva i nepotrebno odugovlačenje sa otpočinjanjem procedura.

Određene nedostatke i probleme smo utvrdili i u fazi provođenja nabavki a odnose se na dug period u kretanju dokumentacije između sudionika u različitim fazama postupka nabavke i njenom potpisivanju (odluke o odobravanju nabavke, tenderska dokumentacije, odluke o izboru dobavljača) koji su identificirani i u Ministarstvu, te je u rujnu 2008. godine donesen interni akt kojim su utvrđeni postupak i nadležnosti za donošenje dokumenata prigodom nabava u Ministarstvu. Mada su internim aktom određeni i rokovi za potpisivanje dokumenata, uočili smo kako za neke od postupaka do okončanja revizije nisu potpisani odgovarajući dokumenti, niti su donesene odluke o poništenju postupka ukoliko, na temelju saznanja i informacija koje posjeduje nalogodavac, postoje razlozi za to.

Tokom revizije smo uočili odsustvo kontrolnih aktivnosti u fazi praćenja ugovorenih uslova, čak i za ugovore kod kojih su u procesu nabavke navedeni uslovi određeni kao podkriteriji za ocjenu ponuda. Tako je tokom većeg dijela godine vršeno knjiženje računa bez unosa ugovorenog roka plaćanja, te se prilikom plaćanja od strane Ministarstva finansija i trezora nije mogao pratiti ugovoreni rok plaćanja i ista su vršena uglavnom u kraćim rokovima od ugovorenih za pojedine nabavke. U testiranom uzorku plaćanja tokom završne revizije smo utvrdili da je preporuka revizije o praćenju ugovorenih rokova plaćanja primijenjena nakon prethodne revizije, te su za račune koji su uneseni pred kraj godine u ISFU sistem uneseni i ugovoreni rokovi plaćanja.

Također smo uočili kako se ne prati realizacija zaključenih ugovora u pogledu vrijednosti ili količina u odnosu na okvirno planirane vrijednosti ili količine postavljene prilikom nabavke. Na primjer, za nabavku artikala ishrane za ljude i životinje i sredstva lične i kolektivne higijene za potrebe pripadnika Oružanih snaga BiH su iskazane okvirne vrijednosti po svakom lotu i na osnovu istih minimalna vrijednost nabavki za sve lotove je trebala iznositi 2.512.000 KM, a maksimalna 3.210.000 KM. Stvarna realizacija samo na kontu hrana i prehrambeni artikli u 2008. godini je 4.853.884 KM dok je po podacima Odsjeka za snabdijevanje na ime ovih nabavki izdato oko 7.700.000 KM zahtjeva i narudžbenica što ukazuje na činjenicu da realizacija navedenih izdataka prelazi planirane iznose.

Preporuka: Svi pomenuti nedostaci sistema nabavki kao procesa u koji je uključeno više organizacionih dijelova ukazuju kako je potrebno analizirati učinjene propuste i nedostatke i poduzeti sve potrebne mjere kako bi se osiguralo efikasnije provođenje javnih nabavki i cjelovita usklađenost sa izabranim ponudama i zaključenim ugovorima.

Revidiranjem pojedinih postupaka javnih nabavki utvrdili smo propuste i nedostatke koji su na određeni način pomenuti i u prethodnim pasusima, te ih navodimo i pojedinačno:

Nabava avio karata: U ugovoru o nabavci avio-karata sa dobavljačem navedeni su rabati odnosno popusti za izvršene usluge, međutim isti nisu svi iskazani na računu dobavljača. Također na računima nije iskazana posebno cijena karte, a posebno provizija i rabati odnosno nije iskazana ni osnovica po osnovu koje se izračunavaju dogovoreni rabati i provizija.

Tako je npr. u ugovoru naveden 1,5 % dodatni popust ukoliko naručilac usluga ostvari promet prodaje avio-karata u iznosu većem od 250.000,00 KM. Naručilac usluga je sa 31.12.2008. godine ostvario promet u iznosu od 612.607,42 KM, ali na računima nije vidljivo da je i odobren popust uslijed povećanog prometa. Ministarstvo je krajem godine pokrenulo aktivnosti po pitanju navedenog problema tako da je dobavljač za određene usluge naveo rabat na fakturi i izvršen povrat za više uplaćena sredstava. Međutim na osnovu raspoložive dokumentacije, nismo se mogli uvjeriti da su u cijelosti ispoštovane sve odredbe ugovora.

Preporučujemo da se ugovorom jasno definiše način iskazivanja fakturne cijene, provizije i rabata, analizira ugovor za 2008. godinu, usaglase stanja sa dobavljačem i da izvrši povrat sredstava od dobavljača po osnovu više uplaćenih sredstava za ugovoreni popust.

Nabavka energenta: Podkriteriji kvaliteta nije precizno razrađen, odnosno nije navedeno što se podrazumijeva pod kvalitetom i koja je to relevantna institucija čije će se uvjerenje o kvalitetu priznati kao validno.

Nabavka uredskog, kompjuterskog materijala i cipela sa povišenom šarom: Revizijom procedure nabavke uredskog, kompjuterskog materijala i cipela sa povišenom šarom je uočeno kako je izbor dobavljača izvršen na bazi najniže cijene tehnički zadovoljavajuće ponude za jediničnu cijenu robe, a ne na osnovu najniže cijene tehnički zadovoljavajuće ponude za ukupno planiranu količinu nabavke. Ovakav način izbora dobavljača za pomenutu nabavku na bazi jediničnih cijena bez prethodno utvrđenih količina ne predstavlja ukupnu vrijednost ponude.

Nabavka goriva: Prilikom evaluacije ocijenjene su jedinične količine goriva a nakon izbora dobavljača zaključen je ugovor koji ne sadrži ni količinu (sadržana je kao okvirna količina u tenderskoj dokumentaciji) niti vrijednost. Na izbor dobavljača je najvećim dijelom utjecala cijena goriva koja je za ovu vrstu robe promjenjiva kategorija i za koju je navedena mogućnost promjene uz dostavljanje OPC obrasca. *Stoga preporučujemo da se pokuša pronaći odgovarajuća ravnoteža kriterija cijena i ostalih kriterija, naročito kod nabave goriva za skladište naručioca gdje se za određene količine može zahtijevati i fiksna cijena.*



Usluge osiguranja: Iz raspoložive dokumentacije o provođenju nabavke za usluge osiguranja nismo se mogli uvjeriti u opravdanost određivanja nekih od podkriterija za ocjenu ponuda kao što su: broj filijala i broj zaposlenih radnika za usluge osiguranja motornih vozila, te iznosi isplaćenih šteta i ostvareni obim naplaćene premije 31.12.2007. godine za usluge osiguranja za zaposlene koji imaju pravo na osiguranje po aktima Ministarstva. Iako bodovi dodijeljeni po osnovu ovih kriterija nisu imali presudan utjecaj na konačan izbor, nismo se mogli uvjeriti u prikladnost određivanja ovih kriterija prilikom utvrđivanja ekonomske prednosti ponuda.

Održavanje zgrada, opreme i vozila: Uočeno je kako je angažovan izvođač (održavanje zgrada) na lokaciji za koju nije imao zaključen ugovor, iako je postojao važeći ugovor sa drugim dobavljačem za tu lokaciju. U određenim slučajevima konstatirano je pri održavanju vozila postojanje odstupanje ugovorenih i cijena navedenih u fakturama dobavljača. Također je utvrđeno kako broj komponenti ili dijelova koji su obuhvaćeni ugovorom ne odgovaraju onima koje se fakturiraju čime se ostavlja prostor za proizvoljno određivanje cijena od strane dobavljača, da se u fakturama navode dijelovi ili komponente na stranim jezicima ili pod sličnim ili različitim imenima, što otežava praćenje ugovorenih uslova.

Usluge održavanja računarske opreme: Prema ugovoru nakon kvara na sredstvu dobavljač je dužan dostaviti predračun sa potrebnim rezervnim dijelovima i norma satima potrebnim za datu intervenciju na sredstvu. U testiranom uzorku fakturiran je zbirni iznos za ugrađene dijelove i norma sate potrebne za ugradnju istih, što otežava praćenje izvršenja samog ugovora.

Oprema: Nabavka računarske opreme i vozila izvršena je u 2008. godini po ugovorima zaključenim u 2007. godine. U oba ugovora definisani su rokovi isporuke koji nisu poštovani. Po usmenim saznanjima nabavka nije realizovana u 2007. godini zbog nedostatka sredstava na poziciji kapitalnih izdataka, što upućuje na nerealno planiranje ali istovremeno i dovodi u pitanje opravdanost postavljanja određenih kriterija prilikom izbora dobavljača, kao i opravdanost određenih budžetskih zahtjeva u 2007. godini.

11. Sudski sporovi

Na osnovu informacije Odjeljenja za opće i zajedničke poslove, koja je prezentirana u toku revizije i djelomičnog uvida u raspoloživu dokumentaciju Ministarstva vezanu za sudske sporove konstatovano je kako je po osnovu radno pravnih i imovinsko pravnih sporova u 2008.g. zaprimljeno 467 predmeta. U razgovoru sa zaposlenim u Odjeljenju za opće i zajedničke poslove došlo se do saznanja kako ne postoji ažurna evidencija na osnovu koje bi se mogli dobiti podaci o vrijednosti sporova pojedinačno (po svakom sporu) i na osnovu toga zbirni podaci koji bi predstavljali egzaktn pokazatelj o vrijednosti sudskih sporova. Odjeljenje za opće i zajedničke poslove, prema spisima kojima raspolaže, procjenjuje da je ukupna vrijednost sporova kako je postavljena u tužbama, dakle prema vrijednosti koju su naveli tužioc, oko 5.000.000,00 KM. Ovim iznosom su obuhvaćeni i sporovi u kojima je Ministarstvo odbrane BiH tuženo solidarno uz Federaciju BiH, kao i sporovi koji se odnose na novčana potraživanja po osnovu štete koja potražuju lica koja su bila zarobljena u ratu, a tuženik je Federacija BiH, ali i Bosna i Hercegovina.

Istaknuto je kako se ne može prejudicirati ishod sporova. Posebno je istaknuta činjenica da Odjeljenje za opće i zajedničke poslove nema saznanja da postoje

konačne presude protiv Ministarstva odbrane BiH niti da su donijeta rješenja o izvršenju, te da Pravobranilaštvo BiH zastupa Ministarstvo u predmetima koji su imovinsko - pravne prirode, a Odjeljenje za opće i zajedničke poslove vrši zastupanje samo u radno - pravnim sporovima.

Preporuka: *Na osnovu postojećih predmeta i raspoložive dokumentacije ažurirati evidenciju o sudskim sporovima, te osigurati preciznije podatke o vrijednosti sudskih sporova. Nastaviti i proširiti suradnju sa Pravobranilaštvom BiH i drugim nadležnim institucijama, a u vezi sa eventualnim finansijskim efektima na budžetska sredstva ostvariti saradnju sa Ministarstvom finansija i trezora BiH.*

.

12. IT sistem

Tokom revizije informacionog sistema Ministarstva uočili smo kako je postignut određeni napredak u odnosu na prošlu godinu, ali kako i dalje sistem nije na zadovoljavajućem nivou. Preporuke koje su date u ranijem Izvještaju a koje se odnose na projekt za mail, kolaboraciju i upravljanje dokumentima, mehanizme za sigurnost sustava, upravljanje domenom, antivirusnu zaštitu i kontroliran Internet pristup nisu realizovane.

Također, Ministarstvo još uvijek nije riješilo problem administriranja baze podataka za evidenciju i obračun plaća i naknada u Oružanim snagama BiH. Bazom podataka je i tokom 2008. godine upravljalo samo jedno lice koje ne zadovoljava uslove predviđene sistematizacijom radnih mjesta a osim toga je raspoređena na drugu dužnost u Oružanim snagama BiH, te je poslove održavanja baze obavljala prema potrebi. Ovakav način upravljanja bazom podataka ne osigurava dovoljan stepen sigurnosti i stabilnosti cijelog sistema kao ni pravovremeno reagovanje na promjene propisa kojima se uređuje ovo područje. Također, pored ovoga, nisu otklonjeni nedostaci niti su uvažene preporuke revizije iz prošle godine u pogledu tehničkih karakteristika ukupnog sistema za evidenciju i obračun plaća a koje se odnose na zastarjelost samog sistema i potrebu njegovog obnavljanja i tehničkog unaprijeđenja.

Preko navedenog sistem vrši se obračun najznačajnije budžetske stavke u Ministarstvu odbrane u ukupnom iznosu od 248.766.301,00 KM što čini 79,8 % ukupnog budžeta Ministarstva, te je zbog navedene činjenice nužno poduzeti mjere na unaprijeđenju cijelog sistema u tehničkom i kadrovskom pogledu kako bi se smanjili rizici od njegovog urušavanja koje bi izazvalo velike posljedice za ukupno poslovanje Ministarstva.

Kako bi ukupni informacioni sistem bio stabilniji i funkcionalniji revizija ponovno daje i sljedeće preporuke:

- **Na bazi kreirane strategije i projekata izgraditi osnovnu strukturu WAN mreže, koja će kvalitetno podržati rad postojećih i planiranih aplikacija, i omogućiti nesmetan prijenos govora i podataka. Time ostvariti preduslove za uspostavu globalnog informacionog sistema.**
- **Realizovati projekt za mail, kolaboraciju i upravljanje dokumentima, i staviti ga u potpunu funkcionalnost. Na taj način omogućiti modernu dinamiku poslovanja uz upravljanje tokom dokumenta što povećava produktivnost zaposlenih sa velikom uštedom u vremenu.**



- *Kreirati politike korištenja informacionog sistema u sjedištu i završiti implementaciju servera za upravljanje domenom.*
- *Prilikom implementacije kreirati procedure i mehanizme za backup podataka, kao i Disaster recovery plan.*
- *Planirati i osigurati adekvatnu antivirusnu zaštitu za sve računare u mreži.*
- *Riješiti problem povezivanja željenih klijenata iz lokalne računarske mreže na Internet.*

III KORESPONDENCIJA

Ministarstvu je dostavljen Nacrt izvještaja o reviziji za 2008. godinu na razmatranje i dostavljanje eventualnih novih dokaza i komentara na nalaze revizije.

U ostavljenom roku od 15 dana, Ministarstvo je dostavilo komentare na nalaze sadržane u Nacrtu izvještaja o reviziji.

Po našoj procjeni, Ministarstvo nije dostavilo nove dokaze i činjenice, koji bi uticali na izmjenu nalaza sadržanih u Nacrtu izvještaja o reviziji. Po tom osnovu ovaj izvještaj predstavlja konačan izvještaj dostavljen klijentu bez korekcija u odnosu na Nacrt izvještaja o reviziji.

U prilogu Izvještaja dostavljamo sljedeće: Tabelu 1-Odobreni i izvršeni budžet Ministarstva za 2008.godinu, Komentare Ministarstva na Nacrt izvještaja , te odgovor Ureda za reviziju na dostavljene komentare.

Revizioni tim:

Miro Galić, viši revizor

Snježana Baštinac, viši revizor

Nataša Timotija, revizor

Nedžad Hajtić, revizor

Hrvoje Tvrtković, revizor

Aida Selimović, revizor

Slaviša Vuković, IT revizor



MINISTARSTVO ODBRANE BOSNE I HERCEGOVINE

Odobreni i izvršeni budžet za 2008. godinu

Tabela 1

Red. broj	Vrsta rashoda	Odobreni Budžet	Promjena strukture budžeta	Ostala povećanja budžeta *	Ukupno proračun (3+4+5)	Izvršenje budžeta	Razlika (6-7)	Procent (7/6)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
I	Tekući izdaci	313.931.955	2.759.999	196.291	316.888.245	305.142.327	11.745.918	96
1.	Plaće zaposlenih	186.446.970	-4.500.000	50.042	181.997.012	178.153.581	3.843.431	98
2.	Naknade troškova zaposlenih	75.353.000	-4.300.000	35.762	71.088.762	70.612.721	476.041	99
3.	Putni troškovi	2.754.979	1.800.000	100	4.555.079	3.468.095	1.086.984	76
4.	Izdaci telefonskih i pošt.usluga	1.215.608	-50.000	10.109	1.175.717	1.175.711	6	100
5.	Izdaci za energiju i kom. usluge	8.874.391	2.828.999	0	11.703.390	11.077.394	625.996	95
6.	Nabavka materijala	12.092.140	-250.000	565	11.842.705	8.182.250	3.660.455	69
7.	Izdaci za usl. prijevoza i goriva	6.819.864	180.000	0	6.999.864	6.229.024	770.840	89
8.	Unajmljivanje imovine i opreme	538.462	7.800.000	2.100	8.340.562	8.080.064	260.498	97
9.	Izdaci za tekuće održavanje	14.149.951	496.519	97.613	14.744.083	13.789.700	954.383	94
10.	Izdaci za osiguranje	889.122	-300.000	0	589.122	556.023	33.099	94
11.	Ugovorene usluge i druge usluge	4.797.468	-945.519	0	3.851.949	3.817.765	34.184	99
II	Kapitalni izdaci	10.965.452	2.760.001	39.326	8.244.777	6.585.723	1.659.054	80
1.	Nabavka zemljišta	0	0	0	0	0	0	0
2.	Nabavka građevina	0	0	0	0	0	0	0
3.	Nabavka opreme	7.165.452	-2.760.001	39.326	4.444.777	3.031.360	1.413.417	68
4.	Nabavka ostalih stalnih sreds.	0	0	0	0	0	0	0
5.	Rekonstrukcija i inves.održ.	3.800.000	0	0	3.800.000	3.554.364	245.636	94
III	Tekući grantovi	0	0	0	0	0	0	0
IV	Ukupan budžet	324.897.407		235.617	325.133.022	311.728.051	13.404.971	96
	Broj zaposlenih	11000				10151	849	92