



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 93 00, www.revizija.gov.ba, e-mail: saibih@bih.net.ba

**Broj:**

**IZVJEŠĆE O REVIZIJI  
MINISTARSTVA OBRANE BOSNE I HERCEGOVINE  
ZA 2007. GODINU**

**Sarajevo, svibanj 2008. godine**

**K A Z A L O**

|             |  |           |
|-------------|--|-----------|
| <b>I.</b>   | <b>MIŠLJENJE REVIZORA</b>  | <b>3</b>  |
| <b>II.</b>  | <b>NALAZI I PREPORUKE</b>  | <b>5</b>  |
| 1.          | Uvod   | 5         |
| 2.          | Osvrt na preporuke iz Izvješća o reviziji za 2006. godinu        | 5         |
| 3.          | Sustav internih kontrola   | 6         |
| 4.          | Pitanje tranzicije, statusa imovine i osoblja                    | 6         |
| 5.          | Planiranje proračuna   | 7         |
| 6.          | Izvršenje proračuna  | 8         |
| 6.1.        | Tekući izdaci  | 8         |
| 7.          | Računovodstvo i financijska izvješća                             | 13        |
| 7.1.        | Popis  | 13        |
| 8.          | Usuglašenost sa zakonima i pravilima                             | 14        |
| 8.1.        | Nabave   | 14        |
| 8.2.        | Unos faktura – računa u ISFU sustav – evidencija rokova plaćanja | 16        |
| 8.3.        | Sveobuhvatnost i ažurnost evidentiranja obveza u ISFU sustav     | 16        |
| 9.          | Financijsko – računovodstveni sustav                             | 17        |
| 10.         | Sudski sporovi   | 18        |
| 11.         | IT sustav  | 18        |
| <b>III.</b> | <b>KORESPONDENCIJA</b>   | <b>20</b> |

**Privitak 1: Tablica 1 "Izvršenja proračuna za razdoblje od 01.01. do 31.12.2007. godine".**

**Privitak 2: Komentar Ministarstva na Nacrt izvješća**

**Privitak 3: Odgovor Ureda za reviziju na komentar Ministarstva na Nacrt izvješća**

## I. Mišljenje revizora

### Temelj za reviziju

Na temelju Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj: 12/06) izvršili smo reviziju finansijskih izvješća koja se odnose na godinu koja se završava 31.12.2007. (Bilance stanja, Posebnih pregleda uz Bilancu stanja i Analize izvršenja proračuna) u **Ministarstvu obrane Bosne i Hercegovine** (u daljnjem tekstu: Ministarstvo).

### Odgovornost menadžmenta/revizora

Rukovodstvo Ministarstva odgovorno je za pripremu finansijskih izvješća, zakonitost izvršenih transakcija i namjensko korištenje sredstava. Rukovodstvo je također odgovorno za uvođenje sustava internih kontrola kojima se osigurava pouzdano upravljanje javnim sredstvima.

Naša odgovornost, kao vanjskog revizora, propisana je Zakonom o reviziji, standardima revizije i etičkim kodeksom za revizore javnog sektora.

Sukladno tome, naša odgovornost je izražavanje mišljenja o tome jesu li finansijska izvješća pouzdana i odražava li bilanca u cijelosti rezultate izvršenja proračuna. Također, naša odgovornost je procijeniti primjenjuju li rukovoditelji institucije zakone i propise, koriste sredstva za odgovarajuće namjene te ocijeniti finansijsko upravljanje, funkciju interne revizije i sustav internih kontrola.

### Cilj i djelokrug revizije

Reviziju smo obavili sukladno Revizijskim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija – ISSAI i Međunarodnim standardima revizije. Revizija uključuje ispitivanje, na bazi izvršenih testiranja, dokaza koji su relevantni za iskazane iznose i objavljivanja u finansijskim izvješćima, te regularnost finansijskih transakcija koje su uključene u finansijska izvješća.

Revizija je planirana i izvršena tako da se dobiju informacije i objašnjenja koja smatramo nužnim za osiguranje dostatno dokaza koji pružaju razumno uvjerenje kako finansijska izvješća ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze uzrokovane greškama, prijevarama ili drugim neregularnim radnjama i kako su sredstva utrošena sukladno odobrenom proračunu i drugim propisima.

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

Kvalifikacije se odnosi na sljedeće:

- I.1. Nije u cijelosti riješeno pitanje tranzicije, statusa imovine i osoblja, te navodimo kako su ova neriješena pitanja imala utjecaja na cjelokupno poslovanje Ministarstva – vidjeti poglavlje 4. ovog Izvješća;*
- I.2. Slabosti u realizaciji tekućih izdataka – vidjeti poglavlje 6.1. ovog Izvješća*
- I.3. Popis sredstava i izvora sredstava nije u cijelosti izvršen sukladno propisima koji reguliraju ovo područje – vidjeti poglavlje 7.1. ovog Izvješća*
- I.4. Procedure nabava nisu izvršene u cijelosti sukladno legislativi – vidjeti poglavlje 8.1. ovog Izvješća*
- I.5. Unos faktura u ISFU sustav je neažuran i nedovoljno sveobuhvatan (nije obuhvaćeno 1.227.740,17 KM - faktura i 998.191,80 KM - stanarina) – detaljnije u poglavlju 8.3. ovog Izvješća.*



**Po našem mišljenju:**

**Financijska izvješća Ministarstva za 2007. godinu prikazuju realno i istinito finansijsko stanje na dan 31. prosinca 2007. godine i sukladna su Pravilniku o finansijskom izvješćivanju i Pravilniku o računovodstvu institucija Bosne i Hercegovine, osim za moguće efekte navedene u stavci popisa sredstava i izvora sredstava (točka I.3.) i sveobuhvatnosti evidentiranja nastalih obveza u tijeku 2007. godine (točka I.5.).**

**U svim materijalno značajnim aspektima, rashodi Ministarstva su upotrijebljeni za svrhe koje je odredio Parlament BiH i sukladni su relevantnim propisima, osim za moguće efekte na finansijska izvješća koji su iskazani pod točkama I.1., I.2., I.4. i I.5., gore navedenim.**

Bez namjere daljnjeg kvalificiranja našeg mišljenja, skrećemo pozornost Ministarstvu na potencijalne obveze koje mogu nastati iz ishoda sudskih sporova – vidjeti poglavlje 10. ovog Izvješća.

**Sarajevo, svibanj 2008. godine**

## II. Nalazi i preporuke

### 1. Uvod

Ured za reviziju je izvršio reviziju finansijskog poslovanja Ministarstva sukladno Zakonu o reviziji, uvažavajući opće uvjete okruženja i tranzicijskog razdoblja u kojem je egzistiralo Ministarstvo. Revizijom su utvrđene određene nepravilnosti opisane u Izvješću i Ministarstvu je sugerirano da ih otkloni, odnosno poduzme potrebne radnje i prihvati predložene preporuke kako se nepravilnosti ne bi ponavljale u daljnjem poslovanju.

Revidiranjem poslovanja Ministarstva u 2007. godini utvrdili smo određeni broj nedostataka i propusta u dijelu koji se odnosi na:

- Sustav internih kontrola koji uspostavlja rukovodstvo Ministarstva (vidjeti poglavlje 3. ovog Izvješća)
- Tranziciju<sup>1</sup>, pitanja imovine i osoblja (vidjeti poglavlje 4. ovog Izvješća)
- Planiranje proračuna za 2007. godinu (vidjeti poglavlje 5. ovog Izvješća)
- Tekuće izdatke ( vidjeti poglavlje 6.1. ovog Izvješća)
- Popis sredstava i izvora sredstava (vidjeti poglavlje 7.1. ovog Izvješća)
- Izvršene nabave tijekom 2007. godine (vidjeti poglavlje 8.1. ovog Izvješća)
- Proces unosa faktura u ISFU sustav – evidencija roka plaćanja (vidjeti poglavlje 8.2. ovog Izvješća)
- Sveobuhvatnost evidentiranja obveza (vidjeti poglavlje 8.3. ovog Izvješća)
- Finansijsko - računovodstveni sustav (vidjeti poglavlje 9. ovog Izvješća)

### 2. Osvrt na preporuke iz Izvješća o reviziji za 2006. godinu

#### Realizirane preporuke

- Ministarstvo je djelomično realiziralo preporuku glede planiranja proračuna, s napomenom kako i dalje, po mišljenju revizije, ostaje dosta prostora za unapređenje procesa planiranja proračuna.

#### Preporuke koje nisu realizirane

- Usvojena interna pravila i procedure nisu u određenim slučajevima dosljedno poštovana (primjerice pravila uporabe telefona).
- Ponovno smo uočili knjiženja određenih iznosa na neodgovarajuća konta.
- Ponovno su uočeni određeni propusti i nedostaci glede primjene Zakona o javnim nabavama.
- Popis sredstava i izvora sredstava nije izvršen sukladno propisima koji reguliraju ovo područje.

#### Aktivnosti koje su u tijeku

- Poduzete su određene aktivnosti na kreiranju sustava internih kontrola na temelju Praktičnog vodiča za učinkovitu internu kontrolu, koji je preporučilo Ministarstvo financija i trezora, kao i na načelima COSO modela.

<sup>1</sup> Razdoblje koje se odnosi na ukidanje entitetskih ministarstava obrane i formiranje Ministarstva obrane na razini BiH

### 3. Sustav internih kontrola<sup>2</sup>

Revizijom smo uočili kako rukovodstvo Ministarstva nema ili nije u dostatnoj mjeri razradilo i definiralo sustav internih kontrola. Sa postojećim sustavom internih kontrola, koji nije zadovoljavajući i tijekom 2007. godine je bio organiziran na dosta niskoj razini., rukovodstvo Ministarstva se izlaže velikim rizicima poslovanja i raznim mogućim nepravilnostima. Opće nepravilnosti i nedostaci kod sustava internih kontrola u Ministarstvu, na koje revizija želi upozoriti, odnose se na sljedeće:

- Nije u cijelosti završeno i riješeno pitanje tranzicije, što samo po sebi povećava rizike poslovanja;
- Pitanje statusa imovine, kako pokretne tako i nepokretne, pitanje arhiva od entitetskih ministarstava itd., pitanja koja nisu do kraja definirana u tranzicijskom razdoblju;
- Organizaciju materijalno - financijskog poslovanja;
- Kolanje dokumentacije, ažurnost računovodstvene dokumentacije, kao i bolje organiziranje računovodstvenog sustava;
- Evidentiranje obveza i unosa roka plaćanja u ISFU sustav;
- IT kontrola formiranja i korištenja baze podataka – za plaće
- Pitanje uporabe, održavanja i servisiranja voznog parka;
- Kontrole nad pojedinim kategorijama troškova (primjerice voda i kanalizacija itd.)

Tijekom revizije smo utvrdili kako su pravila i procedure kojima se regulira poslovanje nedovoljno izgrađena ili se nedosljedno sprovode, što otežava rukovodstvu Ministarstva preventivno djelovanje i sprečavanje mogućih nepravilnosti. Posebice bi željeli istaći problem koordinacije kontrolnih mehanizama između Ministarstva i OS BiH kao jedne cjeline, koja po mišljenu Revizije nije na zadovoljavajućoj razini, što bi svakako ubuduće trebalo riješiti na jedan racionalniji i efikasniji način nego do sada.

#### **Preporuka:**

**Predlažemo sačinjavanje cjelovite analize postojećeg sustava internih kontrola (uključujući sve poslovne procese i procjenjujući rizike poslovanja), te kreiranje sustava internih kontrola sukladno COSO<sup>3</sup> modelu i instrukciji Ministarstva financija i trezora, a sve u cilju otklanjanja mogućih rizika i zlouporabe raspolaganja javnim sredstvima. Rukovodstvo Ministarstva treba sačiniti efikasan sustav internih kontrola koji bi u svim poslovnim procesima preventivno sprečavao moguće nepravilnosti.**

### 4. Pitanje tranzicije, statusa imovine i osoblja

Ministarstvo još uvijek nije okončalo proces tranzicije te su problemi koje ovaj proces sa sobom nosi bili jako izraženi i tijekom cijele 2007. godine, što se u značajnoj mjeri odrazilo i na cjelokupno poslovanje Ministarstva. Međutim, pored objektivnih okolnosti na koje Ministarstvo nije moglo utjecati uočene su i određene subjektivne slabosti i propusti koje je Ministarstvo moglo riješiti (primjerice evidentiranje stvorenih obveza, ažurnost računovodstvene dokumentacije, itd. o čemu će više govora biti u narednim poglavljima).

<sup>2</sup> Suglasno članku 13. stavak 2. Zakona o reviziji institucija BiH, revizija ocjenjuje financijsko upravljanje, funkciju interne revizije i sustav internih kontrola o čemu ne izražava mišljenje već izvješćuje o uočenim slabostima.

<sup>3</sup> Detaljnije o COSO modelu na web stranici [www.COSO.org](http://www.COSO.org)

Tijekom revidiranja uočili smo kako problem neriješenog statusa imovine, kako pokretne tako i nepokretne (uz problem osoblja) predstavlja jedan od ključnih problema sa kojim se Ministarstvo susretalo u 2007. godini. Zamijetili smo kako je početkom 2008. godine potpisan Sporazum o konačnom raspolaganju svim pravima i obvezama na pokretnoj imovini koja će i dalje služiti za potrebe obrane što je prvi korak u rješavanju ovog problema (implementacija sporazuma tek predstoji). Pitanje nepokretne imovine, arhiva itd., i dalje ostaje neriješeno. Revizija cijeni kako je proces tranzicije i rješavanje pitanja statusa imovine, izuzetno važan i odgovoran posao (za koji je potrebna i politička suglasnost), te kako je isti, iz više razloga, nužno završiti u što skorije vrijeme. Rizici poslovanja sa nedefiniranim statusom imovine su jako visoki. Postavlja se pitanje vršenja samog popisa imovine i upravljanja, te domaćinskog raspolaganja imovinom, kao i mogućim rizicima otuđenja i nesavjesnog upravljanja spomenutom imovinom koja nema jasnu definiranu strukturu vlasništva. Nadalje, potrebno je naglasiti i sigurnosni aspekt u smislu raspolaganja i skladištenja municije i naoružanja, te bi zaista trebalo uložiti dodatne napore, uključujući sve razine vlasti, kako bi se ovo pitanje što prije riješilo.

**Preporuka:**

**Ministarstvo treba imati proaktivnu ulogu, odnosno stalno inicirati rješavanje spomenutih problema, kod svih mjerodavnih subjekata koji su uključeni u ovaj proces, mada smo svjesni i činjenice kako Ministarstvo ne može samostalno riješiti navedene probleme.**

## 5. Planiranje proračuna

Analiziranjem planiranog i izvršenog proračuna, uočili smo kako Ministarstvo prema prikazanim podacima nije prekoračilo stavke odobrenog (restrukturiranog) proračuna po vrstama rashoda, niti ukupan proračun za 2007. godinu, što se pokazuje i vidi u priloženoj tablici - Izvršenje proračuna za razdoblje od 01.01. do 31.12.2007. godine (vidjeti privitak br. 1.). Ostvareni ukupni rashodi Ministarstva za 2007. godinu iznosili su 278.726.328,00 KM ili 6.552.883,00 KM manje od planiranih (realizirano je 98% od planiranih sredstava koja su iznosila 285.000.000,00 KM).

Međutim, uočeni su određeni problemi i nedostaci pri planiranju i izvršenju proračuna, koji nam govore kako planiranje nije bilo na zadovoljavajućoj razini. Naime, uočili smo kako je pred kraj godine bilo nužno, u dva navrata (05.11.2007. i 24.12.2007. godine), izvršiti unutarnje restrukturiranje kako bi se mogli realizirati tj. evidentirati u ISFU sustav, već napravljeni troškovi. Tijekom godine troškovi učinjeni na određenim proračunskim stavkama su značajno prelazili iznose odobrene prvobitnim proračunom, te se pojavio problem njihovog unosa u ISFU sustav, koji ne odobrava unos faktura kojima se prekoračuje iznos odobrenih sredstava za pojedinu proračunsku stavku. Tako smo zamijetili i utvrdili kako je na kraju godine, tek poslije odobrenog restrukturiranja od 24.12. 2007. godine vršen unos velikog broja faktura – računa (pogledati poglavlje 8.4. ovog Izvješća).

Sve ovo se odrazilo na urednost i ažurnost računovodstva (ovo je jedan od razloga), na kvalitetno upravljanje proračunom i izlaganje velikim rizicima mogućih nepravilnosti.

Također, utvrdili smo kako se najveći dio proračuna troši na plaće i naknade preko 70%, a prema standardima NATO-a proračun bi trebao imati sljedeću okvirnu strukturu: 50 % plaće i naknade, 25 % operacije i 25 % modernizacija i opremanje.

Smatramo kako ovako strukturirani proračun ne osigurava u dovoljnoj mjeri realizaciju projekata razvoja i investicijska ulaganja u standardizaciju, modernizaciju i održavanje materijalno-tehničkih sredstava OS BiH, što je jedan od temeljnih zahtjeva reforme sustava obrane.



Navedeni problemi ukazuju na određene slabosti i nedostatke u procesu planiranju proračuna, te smatramo kako ovakav način planiranja nije u cijelosti zadovoljavajući. Prigodom planiranja proračuna 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 financijskim planom tj. odobrenim proračunom.

***Preporuka:***

***Ministarstvo, treba sačiniti cjelovitu analizu dosadašnjeg procesa planiranja i izvršenja proračuna za 2007. godinu, kako na razini ukupnog proračuna tako i po pojedinim proračunskim stavkama. Nadalje trebalo bi raspolagati kvalitetnim inputima i relevantnim parametrima (na temelju strateških dokumenata) kako bi imali što kvalitetnije planiranje i izvršenje proračuna.***

## 6. Izvršenje proračuna

### Tekući izdaci

**Bruto plaće i naknade:** Testiranjem obračuna poreza i doprinosa ustanovljeno je kako se obračun beneficiranog radnog staža u periodu ožujak-rujan vršio suprotno Zakonu o doprinosima Federacije BiH na način da je obračunavana veća stopa od Zakonom predviđene te je tako po ovom osnovu uplaćeno više sredstava. Kod završne revizije utvrđeno je kako je izvršeno poravnanje iznosa sa 31.12.2007. godine sa Federalnim zavodom PIO/MIO na način da u zadnjem kvartalu nisu vršene uplate poreza i doprinosa ili su vršene u umanjenim iznosima.

Također, utvrđeno je, kako je tijekom cijele godine zamijenjen procent za obračun doprinosa za osiguranje od nezaposlenosti i doprinosa za dječji dodatak RS-a na način da se za obračun doprinosa za osiguranje od nezaposlenosti umjesto zakonom propisanih 1% obračun vršio po stopi od 2% a za obračun doprinosa za dječju zaštitu umjesto zakonom propisanih 2% obračun se vršio po stopi od 1%.

Navedene pogreške ukazuju na slabosti u sustavu interne kontrole prigodom unošenja podataka u bazu, te samim tim dovode u pitanje i vjerodostojnost ostalih podataka unijetih u bazu podataka (a koji nisu obuhvaćeni revidiranim uzorkom) koja predstavlja temelj za obračun plaća i naknada. Ovo tim prije što bruto plaća i naknade predstavljaju najveći rashod proračuna, čije je izvršenje u 2007. godini bilo 212.491.930,00 KM, što ukupno iznosi oko 76% ukupnog proračuna Ministarstva obrane.

Pored ovoga, uočeni su i određeni nedostaci u tehničkom segmentu upravljanja i održavanja baze podataka. Naime, sustav za kontrolu i evidenciju plaća je razvijen kao neovisan segment informacijskog sustava u alatu FoxPro 2.6. Alat u kojem je baza podataka kreirana je prilično zastario ali moduli koji se koriste za rad sa plaćama su i dalje funkcionalni. Sustav je instaliran na veoma starom serveru sa nelicenciranim operativnim sustavom kojem pristupa mali broj korisnika sa definiranim statičkim IP adresama u fizički odvojenoj lokalnoj računalnoj mreži. Pri prijavljivanju na sustav korisnici su obvezni da se logiraju na server ali ne i na bazu podataka. Spomenuta baza podataka je distribuirana tako da većina jedinica ima instaliranu bazu u koju se učitava export baze sa CD-a koji se prosljeđuje svakog mjeseca iz Ministarstva. Sustav funkcionira tako da u jedinicama otisnu obrasce koje ručno popunjavaju i takve dostavljaju u Ministarstvo gdje se vrši unos i kontrola plaća za sve jedinice. Baza ima predviđenu funkcionalnost da se unosi podataka rade na podlokacijama, ali se to ne radi jer nisu predviđena radna mjesta za unos podataka u jedinicama. Bez pisanih procedura se kreira mjesečni backup baze podataka koja ne zauzima mnogo memorijskog prostora, a backup mediji se čuvaju na fizički odvojenoj lokaciji.



Zvanično ne postoji administrator baze podataka (trenutno ovaj posao obavlja samo jedna osoba koja je angažirana na drugim poslovima u OS) kao ni bilo kakva dokumentacija o kreiranju, implementaciji i administraciji sustava.

***Preporuke:***

**Zbog značaja ove proračunske stavke (212.491.930,00KM) potrebno je žurno pristupiti unapređenju sustava kontrole unosa podataka u bazu podataka koja je temelj za obračun plaća i naknada u oružanim snagama BiH te razmisliti o poduzimanju sljedećih radnji u informatičkom segmentu upravljanja i održavanja baze podataka:**

- **Nadogradnja ili završavanje sustava za rad sa plaćama, što bi trebalo obuhvatiti završavanje softvera i hardvera uz korištenje licenciranih programa.**
- **Uspostaviti funkcionalnost da se korisnici loguju na bazu podataka kao dodatni stupanj sigurnosti.**
- **Napisati procedure za pravljenje rezervnih kopija podataka, kao i za povrat podataka u slučaju neželjenih katastrofa.**
- **Kreirati dokumentaciju o instalaciji i administraciji baze podataka, kako ne bi došli u situaciju da nema osobe koja može raditi na sustavu za rad sa plaćama.**

**Naknade za prijevoz sa posla i na posao:** Ukupan izdatak po osnovu naknade za prijevoz sa posla i na posao u 2006. godini iznosio je 5.022.616 KM, a u 2007. godini 9.635.824 KM. Revizijom naknada za prijevoz utvrđeno je da su izdana rješenja o naknadama po navedenom temelju i državnim službenicima koji su priložili potvrde o mjestu prebivališta udaljenom i više od 300 km (jedan pravac) od mjesta rada, mada je praktično nemoguće putovati na dnevnom osnovu na tim pa i kraćim relacijama od navedene. Naime pitanje prava na naknade za odvojen život i smještaj, odnosno naknade za prijevoz sa posla i na posao kao i gornji limit za istu regulirani su Pravilnikom za profesionalna vojna lica, ali ne i za državne službenike gdje se primjenjuje Odluka Vijeća ministara, koja jasno ne precizira ostvarenje prava na naknadu po navedenom osnovu.

Od strane rukovodstva Ministarstva identificiran je kao ozbiljan problem, nepotpuno definirano pitanje prava na ostvarenje naknade po osnovu prijevoza na posao i s posla državnih službenika i namještenika, posebno kada se uzme u obzir specifičnost samog Ministarstva, po pitanju same popunjenosti organizacijskih jedinica, sa stanovišta nacionalne zastupljenosti.

Nedefinirano pitanje ostvarenja prava na naknadu troškova za prijevoz stvara prostor za zlouporabe, te postoje indicije - rizici da se iste javljaju u praksi, što je sugerirano i od strane rukovodstva Ministarstva.

Revizijom je utvrđeno da se visina naknade utvrđuje kako na osnovu cijene dnevne karte u jednom pravcu, tako i na osnovu cijene mjesečne karte na određenim relacijama.

Utvrđeno je kako je u kolovozu 2007. godine vršen odbitak naknade za prijevoz sukladno instrukciji pomoćnika ministra za vrijeme korištenja godišnjeg odmora uposlenih, ali smo zamijetili kako postoje i slučajevi gdje nije bilo odbitka naknade u kolovozu po navedenom osnovu.

**Preporuke:**

**U cilju sustavnog rješenja pitanja ostvarivanja prava na naknadu za prijevoz na posao i s posla u Ministarstvu, ovo pitanje bi trebalo aktualizirati prema višim razinama vlasti, uz dostavljanje odgovarajućih prijedloga.**

**U međuvremenu, uzimajući u obzir ukupan iznos naknada za prijevoz sa posla i na posao u 2007. godini mišljenja smo kako bi trebalo poduzeti aktivnosti kako bi se pokušalo navedene izdatke svesti na nižu razinu.**

**Te aktivnosti bi između ostalog uključivale angažiranje interne revizije i kontrole od strane samog Ministarstva, u cilju utvrđivanja eventualnih zloupotreba prava na naknadu.**

**Osим toga smatramo kako bi bila od koristi analiza i komparacija izdataka u slučajevima odobravanja naknade u visini dnevne, odnosno mjesečne karte, radi utvrđivanja eventualnih ušteda po ovom osnovu.**

**Uporaba službenih vozila:** Postojeće evidencije u Ministarstvu nisu sveobuhvatne i ne sadrže podatke o svim službenim vozilima koja se koriste bez obzira na njihovo vlasništvo. Jedan od razloga za nepostojanje sveobuhvatnih podataka o vozilima je svakako činjenica kako nije okončan proces tranzicije i još nije utvrđena perspektivna imovina. Međutim, činjenica da se i za ova vozila troši dio proračuna Ministarstva, nameće se potreba uspostavljanja potpune i sveobuhvatne evidencije o svim vozilima, za koja se iz proračuna Ministarstva pokrivaju izdaci za gorivo i popravke. Bez adekvatnih evidencija o vozilima koja su na korištenju u Ministarstvu ne može se osigurati kvalitetna kontrola financijske dokumentacije i informacija o tome da li se fakturirani troškovi zaista odnose na Ministarstvo. Pregledom evidencije goriva na mjesečnoj i godišnjoj razini ustanovili smo kako postoje značajna odstupanja u utrošcima goriva za slična vozila, i u nekim slučajevima, neuobičajenu prosječnu potrošnju na godišnjoj razini.

**Preporuka:**

**Preporučamo da se ispituju razlozi za navedena odstupanja i u skladu s tim poduzmu odgovarajuće aktivnosti, a sve u cilju osiguranja racionalne potrošnje određenih resursa. Osim toga sugeriramo i obvezno jačanje sustava internih kontrola glede uporabe i održavanja voznog parka Ministarstva.**

**Troškovi telefonskih usluga:** Izdaci za fiksne telefone iznosili su 808.422,00 KM, a izdaci za mobilne telefone 182.894,00 KM što ukupno iznosi 991.316,00 KM (spomenuti iznos uključuje i dio troškova telefonskih usluga koji se odnosi na programe posebne namjene). Utvrdili smo kako tijekom 2007. godine u određenim slučajevima nisu dosljedno primjenjivana postojeća interna pravila o korištenju sredstava za fiksne i mobilne telefone. Naime, uočili smo kako postoji praksa da pojedine osobe u Ministarstvu ostvaruju prekoračenja odobrenog iznosa potrošnje, a da pri tom nije doneseno rješenje o priznavanju prekoračenja ili nadoknadi istog u skladu sa internim odlukama koje reguliraju ovo područje potrošnje.

**Preporuka**

**Ministarstvo treba zauzeti aktivniji stav u području praćenja i kontrole trošenja sredstava za telefonske usluge, te poduzeti potrebne mjere u pravcu unapređenja i dorade postojećih internih pravila i procedura kako bi na jasan i nedvosmislen način bio definiran postupak nadoknade ostvarenih prekoračenja potrošnje.**



**Usluge reprezentacije:** Na izdatke za usluge reprezentaciju u 2007. godini potrošeno je ukupno 535.031,00 KM (Iznos uključuje i troškove reprezentacije iz programa posebnih namjena). U postupku revizije uočeno je sljedeće:

Pravilnik o reprezentaciji ne daje dovoljno elemenata kako bi se moglo utvrditi, da li je sustav interne kontrole troškova reprezentacije na zadovoljavajućoj razini. Neprihvatljive su odredbe o neograničenom pravu na korištenje reprezentacije u bifeu Ministarstva. Nije jasno navedeno što se sve smatra reprezentacijom, u kojim slučajevima se ostvaruje pravo na reprezentaciju, na koji način se dokazuje namjensko trošenje sredstava za reprezentaciju (izgled računa, potpis korisnika, broj i imena osoba).

Revizijom je uočeno kako je najveći dio troškova reprezentacije evidentiran u zadnjem mjesecu 2007. godine što ukazuje na neažurnost u dostavljanju dokumentacije i loše planiranje ove proračunske stavke. Nadalje utvrdili smo kako se sredstva za obilježavanje značajnih datuma za sve tri komponente OS BiH (cvijeće, ikebane itd.) ne bi trebala knjižiti na konto troškovi reprezentacije, jer oni po svojoj prirodi to nisu. U kontaktima sa Ministarstvom financija, potrebno je iznaći rješenje po kojem bi se jasnije vidjeli troškovi obilježavanja značajnih datuma Također, na konto reprezentacije knjižene su i fakture koje se odnose na isporuku hrane i pića za potrebe ishrane u OS BiH.

**Preporuka:**

**Ministarstvo treba donijeti novi Pravilnik o reprezentaciji koji bi preciznije definirao sva prava po osnovu reprezentacije. Također, preporučamo da se na konto izdataka za reprezentaciju knjiže samo oni iznosi koji se po svojoj prirodi mogu smatrati reprezentacijom, kako bi se osiguralo realnije prikazivanje visine ovih troškova što bi rukovodstvu Ministarstva omogućilo kvalitetnije podatke i bolji uvid u trošenje sredstava namijenjenih za ove potrebe.**

**Putni troškovi:** Ukupno izvršenje proračuna na stavci putni troškovi iznosi 5.828.842,00 KM (iznos uključuje i putne troškove nastale u programima posebnih namjena).

Revizijom stavki koje se odnose na putne troškove zamijetili smo kako su na konto – dnevnice za službena putovanja u inozemstvo pogrešno knjižena sredstva za plaće - dnevnice pripadnika oružanih snaga BiH u Iraku koja su se trebala knjižiti na Program posebne namjene NUS –Irak.

Također, uočeno je kako se na konta dnevnicu u zemlji i inozemstvu knjiže iznosi koji se odnose na troškove školovanja u zemlji i inozemstvu, kao i troškovi putovanja po osnovu vjerskih aktivnosti.

Ovakvim načinom knjiženja ne daje se pravi uvid u strukturu troškova Ministarstva, te se otežava njihovo praćenje i planiranje.

Smatramo kako se u narednom razdoblju ovakva praksa obračuna i knjiženja treba promijeniti, te se u suradnji sa Ministarstvom financija i trezora trebaju pronaći rješenja koja će omogućiti bolji uvid u strukturu troškova Ministarstva prema namjeni, a preknjižavanje sredstava vršiti samo prema odobrenju za restrukturiranje od Ministarstva financija i trezora. Ovakvo iskazane stavke ne daju realnu sliku o izvršenju proračuna jer se iz njih ne može vidjeti namjensko trošenje sredstava koje je proračunom odobrio Parlament.

Tijekom revizije uočeno je također kako putni nalozi iz nižih jedinica dolaze na knjiženje sa velikim zakašnjenjem što se odražava na otežano praćenje izvršenja proračuna po ovoj stavci i stvara stalnu neizvjesnost oko visine izdataka za službena putovanja.

**Preporuka:**

**Poboljšati sustav internih kontrola i osigurati da rukovodstvo Ministarstva na vrijeme može imati potrebne informacije o broju izdanih putnih naloga na razini Oružanih snaga i samog Ministarstva, te na taj način uspostaviti kontrolu nad izvršenjem ove proračunske stavke u cilju smanjivanja neizvjesnosti u pogledu visine izdataka.**

**Špediterske usluge (343.542,00 KM):** Utvrdili smo kako ugovor za pružanje špediterskih usluga u postupku donirane opreme ne omogućava cjelovitu kontrolu troškova koji su fakturirani od strane ino dobavljača (ugovor ne sadrži cijene koštanja stavki kao što su skladištenje, transport, troškovi špedicije koje su temelj za fakturiranje provizije dobavljača).

**Preporuka:**

**Treba na odgovarajući način osigurati kontrolu fakturiranih usluga (izmjenom ili dopunom ugovora ili dostavljanjem cjenika od strane dobavljača ili na neki drugi odgovarajući način).**

**Troškovi vode i kanalizacije:** Analiziranjem i uspoređivanjem pojedinih značajnijih kategorija troškova tekućeg poslovanja, uočili smo na pojedinim stavkama dosta visoke iznose. Naime, radi se o izdacima za vodu i kanalizaciju koji iznose 2.382.748,00 KM. Usporedbe radi izdaci za energiju iznose 2.216.919,00 KM, a za dizel - gorivo iznosi 2.047.554,00 KM. Po riječima uposlenih ovdje se radi o dosta starim instalacijama (većinom u vojarnama) gdje se dosta vode gubi.

**Preporuka:**

**Treba žurno izvršiti cjelovitu analizu uzroka ovakvog troška i poduzeti odgovarajuće mjere u cilju racionalne potrošnje i raspolaganja javnim sredstvima.**

**Troškovi osiguranja uposlenika:** Ukupni troškovi za osiguranje uposlenika iznose 592.726,00 KM. Kada je u pitanju ova kategorija troškova i ovakve transakcije, treba obvezno tražiti posebno - dodatno mišljenje Ministarstva financija i trezora, kojem bi se predočile sve specifičnosti i posebnosti Ministarstva, uključujući i potrebu osiguranja svih kategorija uposlenika i tek na temelju suglasnosti spomenutog Ministarstva treba pristupiti realizaciji ove kategorije troškova. Činjenica je kako u Instrukciji Ministarstva financija o planiranju proračuna za 2007. godinu stoji kako troškove osiguranja osoba planirati samo za one osobe za koje je to obveza (demineri i osobe u mirovnim misijama i dr.), te se ovdje postavlja pitanje što se konkretno podrazumijeva pod drugima.

## 7. Računovodstvo i finansijska izvješća

### Popis

Revidirajući izvršeni popis sredstava i izvora sredstava<sup>4</sup> za 2007. godinu, utvrdili smo kako isti nije urađen cjelovito sukladno računovodstvenim pravilima. Uočili smo određene propuste koji su učinjeni tijekom popisa u 2007. godini, kako slijedi:

- Popis sredstava i inventara u Zajedničkom stožeru OS BiH još nije završen, (dio sredstva Zajedničkog štaba je popisalo centralno popisno povjerenstvo, a to su sredstva koja su bila smještena u samom Stožeru i Operativnom zapovjedništvu).
- Na popisnim listama nije iskazana pojedinačna niti zbirna vrijednost stalnih sredstva.
- Sredstva koja se nalaze u skladištima vode se kao sredstva u pripremi, i popisne liste na kojima se ista nalaze potpisalo je samo popisno povjerenstvo, međutim upitan je fizički popis tih sredstava na terenu obzirom da je, kako smo saznali od uposlenih u Ministarstvu, temelj za sastavljanje popisnih listi, bilo stanje nabavljenih i doniranih sredstva,
- Sredstva koja se nalaze u misijama u inozemstvu, tijekom vršenja naše revizije, nisu bila u cijelosti popisana na terenu (primjerice u Iraku), nego su evidentirana stanja iz računovodstva. Naknadno su nam od strane Ministarstva dostavljene popisne liste sredstava i opreme na upotrebi u Jedinici za uništavanje NUS-a, koja se nalazi u misiji u Iraku.
- Izvršen je obračun amortizacije na sredstva u uporabi, ali je utvrđeno kako je sa stavljanjem sredstava u uporabu tijekom godine vršeno i evidentiranje u materijalnom knjigovodstvu, međutim knjiženje istih u Glavnoj knjizi na klasi „0“ izvršeno je na dan 31.12.2007.godine.
- Pri provjeri reversa o zaduženju opreme uočeno je kako neki reversi ne sadrže datum i broj, te da određeni reversi nisu potpisani.
- Prema informacijama dobivenim od uposlenih u Ministarstvu dio obveza iz 2007. godine nije proknjižen, te samim tim nije niti popisano na kraju godine.
- Općenito gledano, smatramo da Ministarstvo nije sačinilo sveobuhvatan popis sredstava i izvora sredstava.

### **Preporuke:**

**Nužno je više učiniti na samoj pripremi popisa na kraju godine, kako u računovodstvu tako i na terenu, a potom koordinirati i provesti popis svih sredstava i izvora sredstava koja se nalaze u Ministarstvu. Također je nužno učiniti dodatne napore u ažuriranju i usklađivanju finansijskog i materijalnog knjigovodstva tijekom godine, što nije bio slučaj u prošloj godini. Sugeriramo kontinuirano poduzimanje aktivnosti s ciljem ažuriranja evidencija o imovini, s obzirom da se radi o obimnoj i složenoj zadaći, koja po mišljenju revizije, nije okončana u cijelosti.**

<sup>4</sup> Svrha popisa jeste da se na temelju stvarnog stanja uskladi knjigovodstveno stanje sredstava i njihovi izvori, 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 revizije nije bio slučaj sa izvršenim popisom za 2007. godinu u Ministarstvu.

## 8. Usuglašenost sa zakonima i pravilima

### 8.1. Nabave

Revizija skreće pozornost rukovodstvu Ministarstva na sljedeće nedostatke u procesima nabava koje smo uočili i zabilježili tijekom obavljanja prethodne i završne revizije:

**Nabava građevinskih i instalaterskih radova** koja se odnosi na kapitalna ulaganja i investicijsko održavanje vojnih objekata (vojarni) koji su prema Odluci Predsjedništva BiH proglašeni perspektivnim.

Tender po navedenom osnovu bio je podijeljen na 4 LOT-a (grupe lokacija) u ukupnoj vrijednosti od 4.410.000,00 KM.

Revizijom provedenog postupka i tenderske dokumentacije utvrđeno je kako je tenderska dokumentacija jednaka za sve LOT-ove i rađena je na bazi jediničnih cijena, bez vrijednosno, odnosno kvantitativno izraženih količina potrebnih radova. Shodno tome, postavlja se pitanje obima i vrste poslova koji će stvarno biti izvršeni na pojedinim lokacijama.

Prigodom evaluacije ponuda sve ponuđene cijene u tenderskoj dokumentaciji imale su utjecaj na ukupno vrednovanje ponuda po LOT-ovima, po kriteriju cijena. Prema tenderskoj dokumentaciji podkriterij cijena je nosio do 65, od ukupno mogućih 100 bodova, što je bio ključni kriterij pri vrednovanju ponuda po LOT-ovima.

Smatramo da procedura nabave provedena na navedeni način može uticati na povećan rizik da određeni dobavljač ponudi veće cijene (u odnosu na prosječne tržišne) za poslove koji će biti većim dijelom zastupljeni na lokaciji za koju se prijavljuju, a za poslove koji će biti manje zastupljeni na istoj lokaciji ponudi niže cijene (u odnosu na prosječne tržišne) i na temelju ukupne evaluacije cijena bude izabran na tenderu.

#### **Preporuka:**

**Treba nastojati u svim slučajevima u tenderskoj dokumentaciji iskazati stvarne potrebe za robama i uslugama, te vrijednost potrebnih roba i usluga koje se nabavljaju. Smatramo da se na taj način u najvećem dijelu otklanja rizik da dobavljač eventualno dobije posao na tenderu, a da cijene koje ponudi za robe i usluge, koje uzimaju značajan udjel u ukupnoj nabavi, budu znatno iznad realnih tržišnih.**

**Kod nabave goriva utvrđeni su sljedeći nedostaci:** U tenderskoj dokumentaciji za nabavu goriva definirani su lotovi za grupe lokacija i unutar njih je određena vrsta robe koja se nabavlja. Uvidom u pregled prispjelih ponuda utvrdili smo kako su tri dobavljača dostavili ponude za sve tražene artikle, a izbor dobavljača sa kojima su zaključeni ugovori ne odražava zahtjeve iz tenderske dokumentacije (npr. dobavljači koji su izabrani za lokacije 2 i 4 kao dobavljači koji će snabdijevati pumpe OS BiH nisu ponudili mlazno gorivo i avio benzin). Povjerenstvo je u svom zapisniku navedene dobavljače predložilo i za usluge točenja na automatima benzinskih pumpi iako to u tenderskoj dokumentaciji nije nigdje naznačeno a samim zapisnikom nije obrazložen način izbora tih dobavljača. Nadalje uočili smo kako je u Ugovoru za isporuku goriva predviđena mogućnost promjene cijene uz određene dokaze iako odredba o promjenjivoj cijeni nije navedena u tenderskoj dokumentaciji što je u konkretnom slučaju trebalo uraditi.

Revizija cijeni da je proces izbora najpovoljnijeg dobavljača za gorivo složen zbog vrlo čestih promjena cijena i drugi specifičnih razloga, ali ističemo potrebu sačinjavanja kvalitetne tenderske dokumentacije koja bi eliminirala u određenoj mjeri ove složenosti i specifičnosti.

**Rezervni dijelovi za vozila:** Kod provođenja procedure izbora dobavljača za rezervne dijelove za vozila izvršena je podjela predmeta nabave unutar lotova. Ovakva mogućnost podjele na podlotove i izbor više dobavljača za jedan lot (u konkretnom slučaju čak i više dobavljača za jedan program) Zakon o javnim nabavama ne dozvoljava.

Svjesni smo činjenice kako se određeni problemi u realizaciji procesa nabava javljaju zbog specifičnosti Ministarstva u smislu velikog broja lokacija, različitih potreba za nabavama na svim lokacijama, brojnost, različitost i starost sredstava koja je nužno servisirati, ali ukazujemo na činjenicu kako je za dobro provođenje procesa neophodna koordinacija i suradnja svih učesnika u procesu (od pokretača nabave koji je upoznat sa specifičnostima do odjeljenja koje provodi nabavu i povjerenstva koje vrši izbor dobavljača).

**Nabava i remont sredstava NVO:** U Odluci o provođenju procedure kao predmet nabave nisu navedene usluge obavljanja vanjskotrgovinskog prometa zastarjelog-nepodobnog i novoproducenog naoružanja i vojne opreme za koje je dostavljen zahtjev jednom dobavljaču. Ponuda tog dobavljača nije protokolirana i cjelovita u smislu zahtijevanih dokaza (sudska registracija nije kompletna, potvrde o izmirenim obvezama su sa datumom koji je poslije roka za dostavljanje ponuda, izjave da ponuđač nije u postupku likvidacije i da se ne vodi stečajni postupak nije izdao nadležni organ već ih je potpisao direktor), što je utvrdilo i povjerenstvo u svom zapisniku. Nabava navedenih usluga je izvršena primjenom članka 5. Zakona o javnim nabavama, pa preporučujemo da se, do donošenja odgovarajućih podzakonskih propisa, internim pravilnikom jasno definira način izbora dobavljača u sličnim slučajevima.

**Usluge Interneta:** Izdaci za usluge interneta u 2007. godini iznosili su ukupno, sa projektima posebne namjene, 20.778,00 KM. Ministarstvo je 04.06.2007. godine donijelo odluku o nabavi usluga Internet pristupa u skladu sa Zakonom o javnim nabavama BiH. Međutim, procedura izbora dobavljača do kraja 2007. godine nije uspješno okončana, tako da je Ministarstvo tijekom 2008. godine nastavilo da vrši dalje aktivnosti u pravcu primjene pregovaračkog postupka u skladu sa člankom 11. Zakona o javnim nabavama BiH.

**Osiguranje:** Uočeno je kako je kao podkriterij za odabir ponuda za pružanje usluga osiguranja korišten kriterij dosadašnja suradnja koji je bodovan sa 15 bodova. Kriterij «dosadašnja suradnja» ne može biti kriterij za vrednovanje ponuda jer dugoročno favorizira osiguravajuća društva koja već posluju sa Ministarstvom te kao takav nije u duhu Zakona o javnim nabavama kojem je osnovni cilj osiguranje pravične i aktivne konkurencije.

**Obilježavanje značajnih datuma:** Testiranjem troškova reprezentacije uočili smo kako nije proveden postupak javne nabave za sredstva potrebna za obilježavanje značajnih datuma za sve tri komponente OS BiH (nabava cvijeća, ikebana i sl.). Nije proveden niti postupak javne nabave za organizaciju Šeste konferencije za koordinaciju pomoći i podrške projektima u oblasti obrane za države jugoistočne Europe (SEEC-a). Iznos troškova 20.301,70 KM.

**Općenito:** Sustav internih kontrola kojim bi se pratila realizacija procesa nabave sredstava od momenta sklapanja Ugovora do momenta prijama robe – predmeta ugovora nije uspostavljen i u praksi ne funkcionira. Iz tog razloga se često dešavaju slučajevi u kojima se ne poštuju odredbe iz Ugovora u pogledu roka isporuke, roka plaćanja, elemenata koji su presudno utjecali na sam izbor najpovoljnijeg dobavljača u postupku javne nabave.

#### **Opća preporuka:**

**Rukovodstvo treba da poduzme dodatne mjere radi osiguranja provođenje postupaka nabave, zaključivanje ugovora o nabavi, sukladno odredbama Zakona o javnoj nabavi. S obzirom na količinu i vrijednost nabava, revizija je mišljenja, da je u cilju ažurnog praćenja ostvarenja ugovora, te planiranja dinamike i količina koje se nabavljaju, potrebno ustrojiti kompjutorsku evidenciju, te vrijednosno i količinski pratiti izvršenje zaključenih ugovora s ponuđačima roba, radova i usluga.**

**Također, smatramo kako je nužno analizirati sve uočene propuste, i razmotriti odgovornosti, te poduzeti mjere kako se uočene nepravilnosti ne bi više ponavljale.**



## 8.2. Unos faktura – računa u ISFU sustav – evidencija rokova plaćanja

Revizijom unošenja faktura u ISFU sustav, pri čemu je poseban naglasak stavljen na način na koji se popunjava opcija plaćanja, uočili smo kako se sve fakture unose u ISFU sustav sa opcijom plaćanja "odmah", te kako je ovakav način rada primjenjivan tijekom cijele 2007. godine.

Ovakav način rada i unosa faktura sa opcijom plaćanja "odmah" nije prihvatljiv iz više razloga. Naime, korištenjem samo ove opcije plaćanja dovodi se u pitanje poštivanje ugovornih klauzula o rokovima plaćanja koji su navedeni u većini potpisanih ugovora, derogira se kriterij rok plaćanja koji je kod nekih ponuda korišten kao element ponude koji se ocjenjivao u procesu evaluacije ponuda a u određenoj mjeri se utječe i na likvidnost Ministarstva financija i trezora (ovakvim načinom rada MFT ne može znati koliki su dogovoreni rokovi plaćanja).

Iz navedenih razloga smatramo kako je klijent obavezan unijeti rok plaćanja iz ugovora za svaku pojedinačnu fakturu, što će omogućiti Ministarstvu financija i trezora da se upozna sa rokovima plaćanja i efikasnije upravlja proračunskim sredstvima .

U smislu ovoga problema bi se, po potrebi, trebalo konsultirati MFT i od njega tražiti određene naputke .

### **Preporuka:**

**Pri unošenju faktura u ISFU sustav obvezno unijeti rok plaćanja koji je naveden u ugovoru za određenu nabavu.**

## 8.3. Sveobuhvatnost i ažurnost evidentiranja obveza u ISFU sustav

Revidiranjem unosa obveza u ISFU sustav, uočili smo sljedeće probleme, nedostatke i propuste na koje ovom prigodom želimo ukazati. Ministarstvo financija i trezora ove godine je kao rok za unos stvorenih obveza iz 2007. godini odredilo 31.01.2008. godine. S obzirom da Ministarstvo nije bilo u mogućnosti ispoštovati ovaj rok za unos stvorenih obveza do postavljenog datuma tj. 31.01.2008. godine, bilo je primorano uputiti dopis Ministarstvu financija i trezora za produženje roka do 27.02.2008. godine, na što je MFT dalo suglasnost. U produženom roku od mjesec dana, prema navedenom dopisu evidentirano je obveza - faktura u iznosu od 25.262.824,64 KM. Pored ovih evidentiranih obveza – faktura, u spomenutom dopisu se kaže kako iz raznih razloga, još nisu evidentirane obveze stvorene u 2007. godini u iznosu od 1.227.740,17 KM i traži se unos u ISFU i plaćanje na teret proračuna za 2008. godinu (tijekom revizije nismo imali na uvid odgovor od MFT).

Nadalje, uočili smo kako nije evidentiran iznos od 998.191,80 KM (iznos utvrđen na temelju pregleda Ministarstva) koji se odnosi na naknade za stanarine profesionalnih vojnih osoba. Kada je u pitanju ova problematika uočili smo dosta dugo razdoblje od podnošenja zahtjeva do donošenja rješenja i okončanja isplate. Smatramo kako bi Ministarstvo trebalo pojačati sustav internih kontrola u ovom procesu.

Pokušavajući pronaći razloge za ovakvo stanje od odgovornih osoba smo dobili informaciju da se radi o neažurnosti dostavljanja faktura – računa, nemogućnosti evidentiranja na određenim proračunskim pozicijama zbog nedostatka sredstava (potrošena sredstva raspoloživa na navedenim stavkama pa se čekalo restrukturiranje), dislociranosti organizacijskih jedinica, nepoštivanju internih pravila i procedura itd. Revizija ne može sa sigurnošću potvrditi cjelovitost unosa svih stvorenih obveza u tijeku 2007. godine, jer su prema našim saznanjima i tijekom vršenja revizije pristizale pojedine fakture iz 2007. godine. Nadalje, tijekom revizije izvršeno je slanje konfirmacija prema nekoliko značajnijih dobavljača Ministarstva u cilju utvrđivanja usuglašenosti stanja obveza na dan 31.12.2007. godine.

Analizom primljenih konfirmacija uočene su određene razlike. Prema navodima Ministarstva, ista su proizašla iz činjenice kako je Ministarstvo predmetne obveze knjižilo na teret proračuna 2007., dok su dobavljači iste obveze u svom knjigovodstvu evidentirali u 2008. godini. Revizija sugerira da se ove nejasnoće u cijelosti razriješe sa dobavljačima.

Kada su u pitanju rashodi, bilo je potrebno, sukladno računovodstvenom načelu modificiranog nastanka događaja, provjeriti jesu li svi rashodi koji se odnose na izvještajno razdoblje obračunati i knjiženi.

Po nama sve ovo ukazuje na slabosti sustava internih kontrola, koje za posljedicu imaju neažurnost računovodstvenog sustava i predstavlja rizike u smislu lošeg upravljanja proračunom, te u konačnici rezultira nerealnim iskazivanjem pozicija troškova u financijskim izvješćima.

**Preporuka:**

**Rukovodstvo Ministarstva treba žurno poduzeti odgovarajuće aktivnosti na utvrđivanju razloga ovakvog stanja, utvrditi konkretne odgovornosti i zaduženja, te kreirati sustav internih kontrola koji bi pravovremeno spriječio ponavljanje nabrojanih slabosti. Nadalje obvezno u suradnji sa MFT riješiti navedene probleme, kako bi se izbjegle dalje komplikacije i mogući sporovi.**

## 9. Financijsko – računovodstveni sustav

Revidiranjem poslovanja Ministarstva uočili smo kako organizacija računovodstvenog sustava nije u cijelosti zadovoljavajuća i kako ima dosta nedostataka i propusta, što u određenoj mjeri onemogućava učinkovito djelovanje sustava internih kontrola, a dijelom i vršenja same revizije. Revizija posebice želi naglasiti kako se u neurednom i neažurnom računovodstvu značajno povećavaju rizici poslovanja. Slabosti računovodstvenog sustava se ogledaju u sljedećem: organizacija materijalnog knjigovodstva - knjigovodstveno evidentiranje i praćenje zaliha nekih materijalnih sredstava (primjerice goriva na benzinskim crpkama u vojarnama, materijala za popravku i održavanje vozila itd.) nije prilagođeno relevantnim zakonskim propisima i potrebama Ministarstva, pa preporučamo da se u rješavanju ove problematike traže odgovarajuće sugestije i mišljenja Ministarstva financija i trezora. Prezentirana nam je informacija o organiziranju radionica na ovu temu, ali samo Ministarstvo bez suradnje i koordinacije sa MFT ne može u cijelosti i na zadovoljavajući način riješiti ovo područje poslovanja koje je veoma značajno, kako u pripremama za obavljanje popisa, tako i kod iskazivanja godišnjih financijskih izvješća (njihove točnosti i istinitosti). Nadalje, uočava se dosta dugo kolanje dokumentacije (navodno zbog dislociranosti vojarni i drugih organizacijskih dijelova Ministarstva), što se odražava na urednost i ažurnost računovodstvenih evidencija kao jedno od temeljnih računovodstvenih načela. Nije na zadovoljavajući način riješeno niti cjelovito obuhvaćanje i evidentiranje stvorenih obveza koje se stoga vrši s dosta kašnjenja (pogledati poglavlje 8.3. ovog Izvješća). Nadalje utvrdili smo kako na kapitalnim izdacima nisu evidentirani troškovi uvozne carine i PDV koji su fakturirani pri uvozu robe za remont helikoptera (navodno zbog nedostatka sredstava na tim pozicijama), što bi svakako trebalo učiniti pri povratu remontovanih helikoptera..

Uočili smo kako i sama organizacija računovodstvenog sustava unutar Ministarstva nije u cijelosti zadovoljavajuća i ima dosta nedostataka, koji se dijelom ogledaju i u samoj koordinaciji kretanja i kontrole računovodstvene dokumentacije između OS BiH i Ministarstva (određena pravila i procedure postoje, ali njihova primjena u praksi nije u cijelosti zadovoljavajuća).



Smatramo kako samo dobro organizirana financijsko-računovodstvena funkcija, može pružati kvalitetne, pravovremene i točne 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.

**Preporuka:**

**Sačiniti analizu postojećeg sustava računovodstva i pristupiti reorganiziranju računovodstvenog sustava – sa posebnim naglaskom na financijsko - materijalno knjigovodstvo (obzirom na veličinu i značaj Ministarstva), prilagoditi organizaciju specifičnostima vojnog evidentiranja i NATO standardima (po potrebi konsultirati i MFT).**

**Revizija skreće pozornost rukovodstvu Ministarstva na visoke rizike poslovanja i na mogućnost nezakonitog korištenja javnog novca u ovako organiziranom financijsko – računovodstvenom sustavu.**

## 10. Sudski sporovi

Pri vršenju revizije, Ured za reviziju izvršio je uvid u raspoloživu dokumentaciju Ministarstva glede sudskih sporova, u kojoj se navodi kako ukupni procijenjeni sudski sporovi iznose cca. 1.500.000,00 KM (iznos koji su naveli tužitelji). Napominjemo kako Odjel za opće i zajedničke poslove nema uvida u cjelokupnu problematiku sudskih sporova jer u predmetima koji su imovinsko – pravne prirode Ministarstvo zastupa Pravobraniteljstvo BiH, dok spomenuti Odjel zastupanje vrši samo u radno – pravnim sporovima. Nadalje ističemo i činjenicu kako nema egzaktnih podataka o sporovima prijašnjeg Ministarstva obrane Federacije BiH i bivšeg Ministarstva odbrane Republike Srpske, jer po riječima uposlenih nisu ni zaduženi da vode evidenciju o vrijednostima tih sporova.

**Preporuka:**

**Rukovodstvo Ministarstva treba pratiti dešavanja sa sudskim sporovima i u suradnji sa Pravobraniteljstvom BiH i drugim mjerodavnim institucijama nastojati pomoći u rješavanju svih eventualnih sporova i surađivati sa Ministarstvom financija i trezora vezano za eventualne financijske efekte na proračunska sredstva.**

## 11. IT sustav

Ministarstvo ima veoma složenu i rasprostranjenu organizacijsku strukturu, sa velikim brojem uposlenih, za koju nije uspostavljen jedinstven informacijski sustav, kao bitan segment, koji bi unaprijedio upravljanje poslovanjem. Započeto je više projekata kao sastavnih dijelova budućeg globalnog informacijskog sustava, među kojima su najznačajniji, implementacija globalne (WAN) računarske mreže i implementacija sustava za mail, kolaboraciju i upravljanje dokumentima. Projekt WAN mreže nije kreiran što je u jednom dijelu uvjetovano izborom odgovarajućeg tipa komunikacije između pripadajućih jedinica Ministarstva.



Tijekom revizije uočili smo kako Ministarstvo nema strategiju razvoja informacijskog sustava. Postojeći elementi trenutnog sustava u zgradi Ministarstva funkcionira tako da su klijenti (radne stanice) kojima je odobren pristup Internetu povezani u zasebnu lokalnu računarsku mrežu (LAN) i preko Proxy servera izlaze na Internet. Ostali klijenti su „stand alone“, gdje korisnici rade sa ograničenim pravima, bez prava izmjena na sistemskom softveru. Većina softvera u Ministarstvu je licencirana, ali postoji dio starijih računara na kojima nedostaju licence za MS Windows i MS Office pakete. Na podlokacijama se radi na radnim stanicama koje nisu povezane u mrežu i uglavnom koriste softver koji nije licenciran. Cjelokupan sustav je zasnovan na Microsoft platformi i nije zaštićen antivirusnim softverima.

**Preporuka:**

**Kreirati strategiju razvoja informacijskog sustava i obuhvatiti projekte u narednih pet godina, kao i projekat WAN mreže sa izabranim adekvatnim tipom (tipovima) komunikacije kao preduslov za uspostavu informacijskog sustava.**

**Realizirati projekat za mail, kolaboraciju i upravljanje dokumentima u tekućoj godini.**

**Razmotriti mogućnost povezivanja svih klijenata (radnih stanica), u sjedištu Ministarstva, u LAN sa funkcionalnošću da samo željeni klijenti preko firewall-a sa definiranim pristupnim listama i dalje imaju pristup Internetu. Predvidjeti i osigurati adekvatnu antivirusnu zaštitu za sve klijente u mreži. Omogućiti centralizaciju sustava gdje bi radom računarske mreže upravljao server kao domain controller. Definirati polise za rad korisnika u mreži. Kreirati pristupne politike sa jedinstvenim korisničkim nalogima i strukturom lozinki, te time povećati sigurnost i omogućiti lakšu administraciju sustava.**

**Pri implementaciji domain controller-a (DC) na centralnom site-u, planirati mrežnu strukturu (stablo) sa poddomenama, tako da se u perspektivi u mrežu dodaju lokalni DC-i koji bi upravljali radom u pripadajućim organizacijskim jedinicama na nižoj razini. U okviru implementacije sustava razviti mehanizme za backup podataka kao i Disaster recovery plan. Planirati nabavu nedostajućeg licenciranog softvera.**



### III. Korespondencija

Ministarstvu je uručen Nacrt izvješća o reviziji za 2007. godinu, na razmatranje i dostavljanje komentara na nalaze revizije.

U ostavljenom roku od 15 dana, Ministarstvo je dostavilo svoje komentare na Nacrt izvješća. Po našoj procjeni, Ministarstvo nije dostavilo nove dokaze i činjenice koje bi značajnije utjecale na izmjenu nalaza sadržanih u Nacrtu izvješća o reviziji a komentar koji se odnosi na točku 8.3 je djelomično uvažen. Po tom osnovu ovo Izvješće predstavlja konačno izvješće dostavljeno klijentu sa određenim manjim korekcijama u odnosu na Nacrt izvješća o reviziji.

U privitku Izvješća dostavljamo vam komentar Ministarstva na Nacrt izvješća i naš odgovor na komentare Ministarstva.

Sarajevo, svibanj 2008. godine

**ZAMJENIK GLAVNOG  
REVIZORA**

*mr. Dragan Kulina*

**GLAVNI REVIZOR**

*M.P.*

*Milenko Šego*