



**URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БиХ
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA**



H.Čemerlića 2, 71000 Sarajevo, Tel: ++ 387 (0) 33 70 35 73, Fax: 70 35 65 - www.revizija.gov.ba, e-mail: saibih@bih.net.ba

IZVJEŠĆE O REVIZIJI

MINISTARSTVA OBRANE BOSNE I HERCEGOVINE ZA 2008. GODINU

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

Sarajevo, travanj 2009. godine

K A Z A L O

I.	MIŠLJENJE REVIZORA	3
II.	NALAZI I PREPORUKE	5
1.	Uvod	5
2.	Sažetak	5
3.	Postupanje po ranijim preporukama	6
4.	Sustav internih kontrola	7
5.	Pitanje tranzicije, statusa imovine i osoblja	8
6.	Planiranje i izvršenje proračuna	9
7.	Rashodi - trošenje proračunskih sredstava	10
8.	Računovodstvo i finansijska izvješća	14
9.	Popis sredstava i izvora sredstava	16
10.	Nabave	17
11.	Sudski sporovi	20
12.	IT sustav	21
III.	KORESPONDENCIJA	22
Privitak:		
-	Tablica 1. Odobreni i izvršeni proračun za razdoblje 01.01. do 31.12.2008. godine	23
-	Komentari klijenta na Nacrt izvješća o reviziji	
-	Odgovor Ureda za reviziju institucija na dostavljene komentare	

I. MIŠLJENJE REVIZORA

Temelj za reviziju

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

Odgovornost rukovodstva

Rukovodstvo Ministarstva je odgovorno za pripremu i fer prezentaciju ovih finansijskih izvješća sukladno prihvaćenom okviru finansijskog izvještavanja tj. Pravilniku o finansijskom izvještavanju institucija BiH ("Službeni glasnik BiH" broj 33/07) i Pravilniku o računovodstvu proračuna institucija BiH. Ova odgovornost obuhvaća: osmišljavanje, primjenu i održavanje internih kontrola koje su relevantne za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvješća 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 usuglašenost poslovanja Ministarstva sa važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima.

Odgovornost revizora

Naša je odgovornost izražavanje mišljenja o finansijskim izvješćima na temelju revizije. Reviziju smo izvršili sukladno Zakonu 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 sukladno etičkim zahtjevima i da reviziju planiramo i izvršimo na način koji omogućuje da se, u razumnoj mjeri, uvjerimo kako finansijska izvješća ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze, te kako je poslovanje sukladno važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima.

Revizija uključuje provođenje postupaka s ciljem pribavljanja revizijskih dokaza o sukladnosti poslovanja i o iznosima i objelodanjivanjima danim u finansijskim izvješćima. Izbor postupka se temelji na prosuđivanju revizora, uključujući procjenu rizika materijalno značajnih pogrešnih iskaza u finansijskim izvješćima. Pri procjeni rizika, revizor razmatra interne kontrole koje su relevantne za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvješća, u cilju osmišljavanja revizijskih postupaka koji su odgovarajući u danim 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 izvješća.

Smatramo kako su pribavljeni revizijskih dokazi dostatni i odgovarajući te osiguravaju temelj za mišljenje revizora.

Kvalifikacija:

Kao što je navedeno u točkama 5,7,8,9 i 10 izvješća:

1. Nije završeno pitanje tranzicije, statusa imovine i osoblja koje se odražava na sve segmente poslovanja Ministarstva;
2. Utvrđeni su određeni nedostaci i nepravilnosti koje se odnose na rashode - trošenje proračunskih sredstava;
3. U pogledu računovodstva i finansijskih izvješća su uočeni nedostaci u računovodstvenom sustavu s posebnim naglaskom na neažurnost u kolanju - kretanju i knjiženju dokumentacije;
4. Popis sredstava i izvora sredstava nije u cijelosti proveden sukladno važećim zakonima i propisima;
5. Pitanje nabava 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 finansijska izvješća mogu imati stavke navedene u prethodnom pasusu, finansijska izvješća Ministarstva prikazuju istinito i objektivno, po svim bitnim pitanjima, stanje imovine i obveza na dan 31. prosinca 2008. godine, rezultate poslovanja i izvršenje proračuna za godinu koja se završava na taj dan, sukladno prihvaćenom okviru finansijskog izvještavanja.

Financijsko poslovanje Ministarstva u tijeku 2008. godine bilo je u svim materijalno značajnim aspektima sukladno važećoj zakonskoj regulativi, osim za kvalifikacije navedene pod točkama 1,2,3,4 i 5.

Sarajevo, 22.4.2009. godine

Zamjenica glavnog revizora

Božana Trninić

Glavni revizor

Milenko Šego

II. NALAZI I PREPORUKE

1. Uvod

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

Neke od osnovnih nadležnosti definirane navedenim zakonom su: stvaranje i održavanje obrambenog kapaciteta kako bi se osigurala zaštita suvereniteta, teritorijalnog integriteta, politike nezavisnosti i međunarodnog subjektiviteta Bosne i Hercegovine; predlaganje proračuna za obranu Bosne i Hercegovine i izdavanje odobrenja za rashode iz proračuna Bosne i Hercegovine za obranu; organizaciju, opremanje i snabdijevanje Oružanih snaga; reguliranje organizacije i vođenja pukova, njihovih komandi i osoblja; provođenje definiranih politika i smjernica te osiguranje provođenja zakona, ostalih propisa i općih akata iz oblasti obrane; izvršavanje obveza u svezi s izgradnjom i održavanjem vojnih i drugih objekata, kao i objekata od posebnog značaja za obranu Bosne i Hercegovine; upravljanje i korištenje sredstava namijenjenih za potrebe Oružanih snaga; organiziranje 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 obrane; nadzor nad svim subjektima Oružanih snaga.

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

Zajednički stožer Oružanih snaga BiH koji je u sastavu Ministarstva odgovoran je za planiranje, organiziranje i provođenje direktiva i zapovjedi ministra obrane BiH.

Sjedište Ministarstva je u Sarajevu.

2. Sažetak

Ured za reviziju je izvršio reviziju finansijskog poslovanja Ministarstva sukladno Zakonu o reviziji, uvažavajući opće uvjete 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 sustavu internih kontrola u značajnijim procesima poslovanja (vidjeti točku 4. ovog Izvješća);
- proces tranzicije koji nije u cijelosti završen i samim time povećava rizike poslovanja cjelokupnog Ministarstva (vidjeti točku 5. ovog Izvješća);
- slabosti procesa planiranja i izvršenja proračuna za 2008. godinu (vidjeti točku 6. ovog Izvješća);
- uočene slabosti i propuste u trošenju proračunskih sredstava (vidjeti točku 7. ovog Izvješća);
- ažurnost računovodstvenog sustava i iskaza finansijskih izvješća (vidjeti točku 8. ovog Izvješća);

- slabosti prigodom vršenja popisa sredstava i izvora sredstava (vidjeti točku 9. ovog Izvješća);
- uočene nedostatke i propuste u provođenju javnih nabava (vidjeti točku 10. ovog Izvješća);
- sudske sporove koji se vode protiv Ministarstva (vidjeti točku 11. ovog Izvješća);
- slabosti IT sustava (vidjeti točku 12. ovog Izvješća).

Kada su u pitanju gore pobrojani propusti i nedostaci u poslovanju Ministarstva, revizija ukazuje na problem njihovog ponavljanja iz godine u godinu, što u konačnici 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 sastavljeno izvješće. Revizijom su utvrđene određene slabosti i nepravilnosti opisane u Izvješću o reviziji Ministarstva za 2007. godinu i Ministarstvu je sugerirano 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 sukladno odredbama članka 16. stavak 3. Zakona o reviziji institucija BiH o poduzetim aktivnostima radi nadilaženja slabosti i nedostataka koje su identificirane u Izvješću o reviziji za 2007. godinu.

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

Realizirane preporuke:

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

Aktivnosti koje su u tijeku

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

Nerealizirane preporuke

- Sustav internih kontrola gledano u cjelini nije izgrađen na zadovoljavajućoj razini.
- Sustav nabava nije organiziran na zadovoljavajući način.
- Nije poboljšana sveobuhvatnost i ažurnost evidentiranja obveza u ISFU sustav kao ni ažurnost računovodstvenog evidentiranja.
- Popis sredstava i izvora sredstava, nije u cijelosti urađen sukladno propisima.
- Određene preporuke iz područja IT sustava nisu realizirane (primjerice projekt za mail, kolaboraciju i upravljanje dokumentima, mehanizme za sigurnost sustava, upravljanje domenom itd.).

4. Sustav internih kontrola¹

Revizija je mišljenja kako rukovodstvo Ministarstva nije u dostatnoj mjeri razradilo i precizno definiralo sustav internih kontrola. Ovdje posebno ističemo značajnije poslovne procese u kojima po mišljenju revizije sustav internih kontrola ne funkcionira na zadovoljavajući način, što se posebice odnosi na:

- proces tranzicije koji nije u cijelosti završen, što samo po sebi povećava rizike poslovanja;
- ažurnost cjelokupnog računovodstvenog sustava², kao i sveobuhvatnost i pravovremenost evidentiranja obveza u ISFU sustav;
- proces nabava;
- proces kontrole i monitoringa nad raznim kategorijama frekventnih troškova ;
- IT sustav.

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 zlouporaba javnih sredstava. Nadalje, revizija skreće pozornost na izostanak preventivnih mjera u sustavu 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 sustav tj. nedostatak kvalitetnih i pravovremenih informacija u dobroj mjeri ograničava uspješno djelovanje internih kontrola Ministarstva (mislimo i na druge organizacijske dijelove Ministarstva koji trebaju pravovremenim i kvalitetnim inputima servisirati računovodstvo).

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

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 financijskog 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.

odobrenje za rad izdano od nadležnih organa, a postavlja se i pitanje poštivanja potpisanih ugovora, fakturiranje troškova zakupa itd. Mišljenja smo kako je potrebno napraviti detaljnu analizu stanja u ovom području i sukladno rezultatima analize poduzeti odgovarajuće aktivnosti.

Preporuka: *Rukovodstvo Ministarstva treba na svakoj razini identificirati i evidentirati sve značajnije procese poslovanja i odrediti rizike nastanka materijalne greške, te sukladno procijenjenim rizicima poslovanja kreirati takav sustav internih kontrola koji će spriječiti nastanak mogućih nepravilnosti. Revizija preporuča poduzimanje aktivnosti na većoj sinkronizaciji sustava internih kontrola između Oružanih snaga 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 sugerira daljnju izgradnju interne revizije unutar Ministarstva koja će doprinijeti jačanju sustava 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 tijekom cijele 2008. godine, što se u značajnoj mjeri ponovno odražavalo i na cjelokupno poslovanje Ministarstva. Spomenuti problem traje već duže vremensko razdoblje tako da nemamo namjeru ponavljati i ponovno 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 zlouporaba i nesavjesnog odnosa prema istoj, te predstavlja određene probleme sa aspekta knjigovodstvenog evidentiranja, održavanja, itd. Ovom prigodom želimo posebice naglasiti još jedan aspekt problema neriješenog statusa imovine, a on se ogleda u činjenici da se troše ogromna proračunska sredstva (radi se o milijunskim 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 spomenutom imovinom koja nema jasnu definiranu 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 suglasnost), te kako je isti, iz više razloga, nužno završiti u što skorije vrijeme.

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

³ Pogledati Izvješće o reviziji za 2007. godinu
Izvješće o reviziji Ministarstva obrane BiH

6. Planiranje i izvršenje proračuna

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

Analizom planiranja i izvršenja proračuna tijekom 2008. godine uočili smo kako Ministarstvo nije prekoračilo proračun u cjelini, što se vidi iz priložene tablice Odobreni i izvršeni proračuna za razdoblje od 01.01. do 31.12.2008. godine⁴ (Tablica 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). Prigodom realizacije proračuna Ministarstvo je u dva navrata koristilo zakonsku mogućnost restrukturiranja proračuna u ukupnom iznosu od 19.339.000,00 KM. Revizijom je uočeno kako je na kraju proračunske godine ostalo neiskorišteno oko 13.000.000,00 KM proračunskih sredstava a da su istovremeno ostali nerealizirani određeni važni projekti iz raznih područja (primjerice nabava određenih softvera) kao i to da su evidentni problemi sa realiziranjem proračuna na pojedinim pozicijama (primjerice PTT troškovima).

O slabostima u procesu planiranja proračuna govore i činjenice da u određenom vremenskom razdoblju nije bilo moguće unositi troškove u ISFU sustav iz razloga nedostatka sredstava na pojedinim proračunskim 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 proračuna i njegove usporedbe sa planiranim iznosom na temelju točnih i pravovremenih računovodstvenih podataka o izvršenju proračuna.

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.

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

Također, utvrdili smo kako se najveći dio proračuna troši na plaće i naknade (oko 80%), što predstavlja dosta visok postotak koji nije sukladan standardima iz područja obrane.

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 se po našem mišljenju treba i dalje baviti analizom dosadašnjeg procesa planiranja i izvršenja proračuna za 2008. godinu, kako na razini ukupnog proračuna tako i po pojedinim proračunskim stavkama. U cilju praćenja izvršenja proračuna nužno je osigurati točne i pravovremeno računovodstvene podatke, što u 2008. godini nije bio slučaj.

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

Nadalje revizija podržava proces unapređenja projekta razvijanja programskog budžetiranja tj. praćenje izvršenja proračuna po programima gdje bi se značajno unaprijedio sustav praćenja analiza i transparentnosti proračunskih troškova, što bi u konačnici doprinijelo kvalitetnijim informacijama za upravljanje ukupnim troškovima obrane.

7. Rashodi - trošenje proračunskih sredstava

Revidiranjem značajnijih kategorija rashoda - trošenja proračunskih sredstava, uočili smo određene propuste i nedostatke, posebice u sustavu internih kontrola koji reguliraju javnu potrošnju. Revizija je posebnu pozornost obratila na kategorije značajnijih troškova, kako slijedi:

Naknade za prijevoz sa posla i na posao: Ukupan izdatak na temelju 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 sukladno našim preporukama donesena je odluka u svezi 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 reguliranje 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. Tijekom revizije su mjerodavne osobe obrazložile 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. Tijekom revizije uočeno je kako postoje određeni problemi u pogledu ažurnosti dokumentacije kojom se potvrđuje pravo na ovu vrstu naknade.

Zbog ukupnog financijskog efekta koji na proračun 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 sustava internih kontrola u ovom području.

Putni troškovi: Putni troškovi odobreni su u iznosu od 4.555.079 KM, isti su realizirani 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 prigodom školovanja zaposlenih u zemlji odnose se na razdoblje 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 sukladno Odluci Vijeća ministara (pet dana), te kako je dugo razdoblje od momenta dostavljanja putnih naloga na pravdanje do momenta isplate putem blagajne (oko dva mjeseca).

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

Preporuka: Ured za reviziju preporuča Ministarstvu pravdanje putnih naloga sukladno Odluci Vijeća ministara, njihovo evidentiranje sukladno računovodstvenim standardima i kontnim planom. Nadalje sugeriramo 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.

Obveze stvorene u 2008.g. na temelju telefonskih usluga u iznosu od 56.475,20 KM (iznos utvrđen na temelju 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 proračunskoj 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 na temelju određenih prekoračenja nisu ni donesena rješenja (uglavnom zbog nedostajanja izjave uposlenog 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 kolovoza 2008.g., nakon donošenja nove interne odluke, Ministarstvo poduzimalo aktivnosti na ažurnijem donošenju rješenja i na obustavama od plaća na temelju rješenja.

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

Uvidom u donesena rješenja na temelju prekoračenja odobrenih iznosa troškova telefona, uočili smo, da je po ovom pitanju 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 svezi praćenja utroška 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 proračunom 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 mjesečnoj razini 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 konstatirala, na temelju uvida u fakture dobavljača, te dopise upućene od strane dobavljača zaprimljene u Ministarstvu, kako veliki problem predstavljaju obveze na temelju troškova energije i komunalnih usluga nastale u ranijim godinama.

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

Preporuka: *Preporučuje se dalje racionaliziranje troškova energije i komunalnih usluga, te u tom smislu sugeriramo 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 osiguranju istih.*

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

Izdaci za gorivo: Prema podacima koje smo dobili u Ministarstvu za nabavu dizela i benzina u 2008. godini potrošeno je 5.464.407 KM, a od vanjskih dobavljača je nabavljeno 2.077.109 litara goriva. Usporedbe 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 uporabe vozila u Ministarstvu nije na zadovoljavajućoj razini te da nije osigurana odgovarajuća kontrola namjenskog korištenja vozila i trošenja proračunskih sredstava za ove namjene. Informacije koje su nam prezentirane u službi nadležnoj za praćenje prometno - transportnog sistema u Ministarstvu obrane BiH i Oružanim snagama BiH o broju od 1.650 vozila (uključujući sve vrste vozničkih jedinica) koja su tijekom 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 žurnim donošenjem odgovarajućih mjera u cilju uspostavljanja učinkovitijeg sustava 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 neke od osoba koje imaju pravo na korištenje službenih vozila nisu ni utvrđene dozvoljene količine potrošnje. Nadalje, prosječna potrošnja na godišnjoj razini 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 razdoblju i stavljanja ovog segmenta poslovanja pod potpunu kontrolu Ministarstva (što po mišljenju revizije za sada nije slučaj). Mišljenja smo kako je potrebno analizirati interna pravila i nedostatke istih, te njihovom izmjenom odrediti preciznije naputke i načine kontrole utvrđenih obveza i konkretne nosioce kontrolnih aktivnosti (osoba ili organizacionih dijelova) kao i uvesti obveznu praksu provođenja povremenih ad hoc kontrola. Osim toga, internim aktima kojima se utvrđuju mjere za poboljšanje stanja u ovom području treba definirati rokove i načine izvještavanja struktura zaduženih za provođenja mjera o realizaciji utvrđenih mjera.

Revidiranjem izdataka za stanarine (ukupan iznos na godišnjoj razini - 8.001.853,00 KM) revizija je uočila kako 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 proračun Ministarstva. Također, uočeno je kako postoje i određeni nedostaci kod ostvarivanja ove vrste naknade koje je uočila interna kontrola u Ministarstvu koja je poduzela i određene aktivnosti na njihovom otklanjanju.

Prema podacima do kojih smo došli tijekom revizije evidentno je kako se zbog neažurnosti dokumentacije iznos od 348.098,29 KM obveza nije knjižio na teret proračuna u 2008. godini već se prenio na teret 2009. godine. Obveze po ovoj osnovi pristizale su čak i u trećem mjesecu tekuće godine a još uvijek se ne može sa sigurnošću tvrditi da su pristigle sve obveze koje se odnose na 2008. godinu.

Revizija podržava aktivnosti internih kontrola unutar Ministarstva na uklanjanju navedenih problema, te preporučujemo rukovodstvu poduzimanje mjera u cilju povećanja stupnja odgovornosti i ažurnosti u dostavi dokumentacije o statusnim promjenama korisnika naknada kako bi se smanjila neizvjesnost u pogledu vremena njihovog nastanka i visini proračunskih sredstava potrebnih za njihovu isplatu, te da bi se osiguralo njihovo knjiženje na teret proračuna 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 kako 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 proračuna, te onemogućava rukovodstvo u donošenju pravovremenih odluka utemeljenih na ažurnim i kvalitetnim

informacijama. Ažurno računovodstvo je temelj 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 izdataka u 2008. godini kao i mjere u cilju njihove racionalizacije. Također, potrebno je analizirati razloge neažurnosti dokumentacije i poduzeti mjere u cilju rješavanja problema.

Ugovori o djelu: Izdaci na temelju 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.) angažirale iste osobe u kontinuitetu već duže razdoblje, a da su se sa njima periodično zaključivali ugovori o djelu (uglavnom na razdoblje od tri mjeseca). U pojedinim slučajevima, na navedeni način angažirane su iste osobe počevši od 2006. godine.

Imajući u vidu prirodu poslova i razdoblje obavljanja istih mišljenja smo da u navedenim slučajevima nije odgovarajući način angažiranja putem ugovora o djelu jer se ne radi o jednokratnim poslovima.

8. Računovodstvo i finansijska izvješća

Računovodstveni sustav Ministarstva i dalje nije u mogućnosti osigurati rukovodstvu kvalitetne i pravovremene informacije o stvarnom stanju potrošnje proračunskih sredstava. Razdoblje od prijema računovodstvene dokumentacije u dislociranim jedinicama do njenog knjiženja u ISFU sustav je predugo, te su uočeni brojni primjeri gdje je to razdoblje 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 razdoblju 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 proračuna 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 razdoblje 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 proračunskih 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 proračunskih sredstava i rukovodstvu osiguraju kvalitetnije informacije o pojedinim vrstama troškova. S obzirom na veličinu proračuna 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 proračunskih sredstava i ne daju rukovodstvu relevantne informacije o prirodi nastalih troškova.

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

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.

Konfirmacije: U cilju utvrđivanja usuglašenosti stanja obveza na dan 31.12.2008.g. u tijeku 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 tijeku revizije poduzelo aktivnosti na usaglašavanju stanja obveza iskazanih u knjigovodstvu sa iskazanim stanjem dugovanja u primljenim konfirmacijama, te po potrebi kontaktiralo dobavljače radi sravnjenja kartica. Na temelju 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 neuknjižena knjižna obavijest u knjigovodstvu dobavljača ili Ministarstva; neuknjiženi 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 razdoblja (2006.g. i 2007.g.); iznosa koje su dobavljači prikazali kao dugove iz ranijeg razdoblja, a koji se odnose na dugovanja Federalnog ministarstva obrane i sl.

Neusuglašena stanja obveza prema dobavljačima za posljedicu mogu imati pogrešan prikaz stanja u financijskim izvješćima.

Preporuka: *Pravovremeno poduzeti odgovarajuće radnje i mjere na temelju 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 prigodom provođenja istog bilo niz poteškoća koje su u značajnom dijelu utjecale na kvalitetu 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 povjerenstava u svezi 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 razdoblju na razini Ministarstva evidentirala u pet odvojenih knjigovodstava i to u četiri knjigovodstvena centra na razini Oružanih snaga (timovi za reformiranje i privremeni knjigovodstveni centar u Zajedničkom stožeru) i u knjigovodstvu Ministarstva, ukazuje na svu kompleksnost tako organiziranog sustava knjigovodstva i rizike koje isti sa sobom nosi.

Navedeni način knjiženja sredstva je u najvećem dijelu uzrokovao identificiranje značajnog broja manjkova i viškova prigodom provođenja popisa, a koji su bili posljedica neažurnosti knjigovodstvenih centara na razini 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 naputaka 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 konstatiralo povjerenstvo za popis) međutim obzirom kako je na navedenom kontu knjižen izvod

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 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 2008. godinu.

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 cilju jednostavnijeg identificiranja transakcija koje se odnose na refundacije troškova Ministarstva (primjerice putni troškovi u inozemstvu, naknade za bolovanje itd.).

Obveze prema dobavljačima sa 31.12.2008.godine iznose 19.981.198,90 KM pri čemu je bitno naglasiti i obveze koje su nastale u 2008. godini, ali nisu ušle u izvršenje proračuna za 2008.godinu i iste će teretiti 2009.godinu. Naime radi se o iznosima od oko 348.098,29 KM po osnovu obveza za stanarine, koje nisu konstatirane popisom, i 527.229,09 KM obveze 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 definiranim procedurama koje se odnose na funkcioniranje istog.

Nužno je po osnovu manjkova proizašlih iz obavljenog popisa, pokrenuti odgovarajuće postupke, kao i raditi na okončanju prethodno započetih postupka za manjkove iz ranijeg perioda, sukladno 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 pozornost treba obratiti izboru osoba u popisna povjerenstva kako bi ista mogla na adekvatan način odgovoriti postavljenom zadatku.

Osim navedenog revizija preporučuje realizaciju zaključaka Središnjeg popisnog povjerenstva Ministarstva, jer smatra kako bi provođenje istih značajno unaprijedilo sustav evidentiranja stalnih sredstva, odnosno procedure popisa sredstva i izvora sredstva.

Obzirom kako popis u 2008. godini nije urađen cjelovito i sveobuhvatno, sukladno zakonskim propisima, revizija sugerira razmatranje mogućnosti sačinjavanje izvanrednog popisa tijekom 2009. godine (kada se procijeni da bi bilo korisno),

10. Nabave

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

Pokretanje procedura nabava u Ministarstvu započinje podnošenjem pojedinačnih zahtjeva nakon čega se sastavlja "referat" o pokretanju nabave, što ne omogućava adekvatno praćenje svih potreba za nabavama koje će se javiti u određenom razdoblju. Osim toga, povećava se rizik da se zbog neblagovremenog pokretanja zahtjeva nabave ne okončaju na vrijeme i u razdoblju kad za to postoji potreba, uslijed čega se može dovesti u pitanje funkcioniranje određenih dijelova ili ostvarivanje planiranih zadataka Ministarstva. Tako smo utvrdili kako uslijed neadekvatnih priprema za nabavu nisu utvrđene potrebne količine prigodom pokretanja nabave, te je izbor vršen na temelju jediničnih cijena prigodom nabave uredskog materijala, prehrambenih artikala, cipela, goriva. Osim što ponude iskazane po jediničnim cijenama ne predstavljaju ukupnu vrijednost ponude koje se mogu uspoređivati, na temelju planiranih okvirnih količina mogu se zahtijevati određeni popusti od dobavljača i sklapanje povoljnijih ugovora. Za određene nabave zahtjevi su pokrenuti u srpnju i kolovozu 2008. godine kada je, uslijed dužine trajanja procedura izbora nemoguće predvidjeti da li će se nabava realizirati do kraja godine. Sve ovo ukazuje na nužne promjene u organizaciji sistema javnih nabava Ministarstva, naročito tijekom pripreme nabava kao ključne faze za njihovo učinkovito provođenje.

Smatramo kako sve planirane potrebe za nabavama, bez obzira na to što u Zakonu o javnim nabavama nije propisano, treba objediniti u planu nabava na razini Ministarstva, koji bi sadržavao vrstu nabave, planirane vrijednosti, postupke za nabavu, rokove otpočinjanja aktivnosti i nositelje, čime bi se stvorili uvjeti za praćenje realizacije tako utvrđenog plana nabava i poduzimanje odgovarajućih aktivnosti tijekom njegove realizacije. Osim toga, nužno je jasno i precizno definirati predmet nabave kako bi se izbjeglo vraćanje zahtjeva i nepotrebno odugovlačenje sa otpočinjanjem procedura.

Određene nedostatke i probleme smo utvrdili i u fazi provođenja nabava a odnose se na dugo razdoblje u kretanju dokumentacije između sudionika u različitim fazama postupka nabave i njenom potpisivanju (odluke o odobravanju nabave, 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 nadzornik, postoje razlozi za to.

Tijekom revizije smo uočili odsustvo kontrolnih aktivnosti u fazi praćenja ugovorenih uvjeta, čak i za ugovore kod kojih su u procesu nabave navedeni uvjeti određeni kao podkriteriji za ocjenu ponuda. Tako je tijekom većeg dijela godine vršeno knjiženje računa bez unosa ugovorenog roka plaćanja, te se prigodom plaćanja od strane Ministarstva financija i trezora nije mogao pratiti ugovoreni rok plaćanja i ista su vršena uglavnom u kraćim rokovima od ugovorenih za pojedine nabave. U testiranom uzorku plaćanja tijekom 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 sustav 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 prigodom nabave. Na primjer, za nabavu artikala ishrane za ljude i životinje i sredstva osobne i kolektivne higijene za potrebe pripadnika Oružanih snaga BiH su iskazane okvirne vrijednosti po svakom lotu i na temelju istih minimalna vrijednost nabava 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 nabava izdano oko 7.700.000 KM zahtjeva i narudžbenica što ukazuje na činjenicu da realizacija navedenih izdataka prelazi planirane iznose.

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

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

Nabava avio karata: U ugovoru o nabavi 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 naručitelj 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 temelju raspoložive dokumentacije, nismo se mogli uvjeriti da su u cijelosti ispoštovane sve odredbe ugovora.

Preporučujemo da se ugovorom jasno definira način iskazivanja cijene fakture, provizije i rabata, analizira ugovor za 2008. godinu, usuglasi stanja sa dobavljačem i da izvrši povrat sredstava od dobavljača na temelju više uplaćenih sredstava za ugovorene popust.

Nabava 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 validna.

Nabava uredskog, kompjutorskog materijala i cipela sa povišenom šarom: Revizijom procedure nabavke uredskog, kompjutorskog 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 temelju najniže cijene tehnički zadovoljavajuće ponude za ukupno planiranu količinu nabave. Ovakav način izbora dobavljača za spomenutu nabavu na bazi jediničnih cijena bez prethodno utvrđenih količina ne predstavlja ukupnu vrijednost ponude.

Nabava goriva: Pri evaluaciji 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 nabave 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 obujam naplaćene premije 31.12.2007. godine za usluge osiguranja za zaposlene koji imaju pravo na osiguranje po aktima Ministarstva. Premda bodovi dodijeljeni na temelju ovih kriterija nisu imali presudan utjecaj na konačan izbor, nismo se mogli uvjeriti u prikladnost određivanja ovih kriterija kod utvrđivanja ekonomske prednosti ponuda.

Održavanje zgrada, opreme i vozila: Uočeno je kako je angažiran izvođač (održavanje zgrada) na lokaciji za koju nije imao zaključen ugovor, premda je postojao važeći ugovor sa drugim dobavljačem za tu lokaciju. U određenim slučajevima konstatirano je pri održavanju vozila postojanje odstupanje ugovoreni 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, u fakturama se navode dijelovi ili komponente na stranim jezicima ili pod sličnim ili različitim imenima, što otežava praćenje ugovoreni uvjeta.

Usluge održavanja računalne 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: Nabava računalne opreme i vozila izvršena je u 2008. godini po ugovorima zaključenim u 2007. godine. U oba ugovora definirani su rokovi isporuke koji nisu poštovani. Po usmenim saznanjima nabava nije realizirana 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 proračunskih zahtjeva u 2007. godini.

11. Sudski sporovi

Na temelju informacija Odjeljenja za opće i zajedničke poslove, koja je prezentirana u tijeku revizije i djelomičnog uvida u raspoloživu dokumentaciju Ministarstva vezanu za sudske sporove konstatirano je kako je na temelju radno pravnih i imovinsko pravnih sporova u 2008.g. zaprimljeno 467 predmeta. U razgovoru sa uposlenim u Odjelu za opće i zajedničke poslove došlo se do saznanja kako ne postoji ažurna evidencija na temelju koje bi se mogli dobiti podaci o vrijednosti sporova pojedinačno (po svakom sporu) i na temelju toga zbirni podaci koji bi predstavljao 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 tužitelji, oko 5.000.000,00 KM. Ovim iznosom su obuhvaćeni i sporovi u kojima je Ministarstvo obrane 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 kako Odjel za opće i zajedničke poslove nema saznanja da postoje konačne presude protiv Ministarstva obrane BiH niti da su donijeta rješenja o izvršenju, te da Pravobraniteljstvo BiH zastupa Ministarstvo u predmetima koji su imovinsko - pravne prirode, a Odjel za opće i zajedničke poslove vrši zastupanje samo u radno - pravnim sporovima.

Preporuka: Na temelju postojećih predmeta i raspoložive dokumentacije ažurirati evidenciju o sudskim sporovima, te osigurati preciznije podatke o vrijednosti sudskih sporova. Nastaviti i proširiti suradnju sa Pravobraniteljstvom BiH i drugim nadležnim institucijama, a u svezi sa eventualnim finansijskim efektima na proračunska sredstva ostvariti suradnju sa Ministarstvom financija i trezora BiH.

.

12. IT sustav

Tijekom revizije informacijskog sustava Ministarstva uočili smo kako je postignut određeni napredak u odnosu na prošlu godinu, ali kako i dalje sustav nije na zadovoljavajućoj razini. Preporuke koje su date u ranijem Izvješću 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 realizirane.

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 tijekom 2008. godine upravljala samo jedna osoba koja ne zadovoljava uvjete 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 stupanj sigurnosti i stabilnosti cijelog sustava kao ni pravovremeno reagiranje 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 sustava za evidenciju i obračun plaća a koje se odnose na zastarjelost samog sustava i potrebu njegovog završetka i tehničkog unaprjeđenja.

Preko navedenog sustava vrši se obračun najznačajnije proračunske stavke u Ministarstvu obrane u ukupnom iznosu od 248.766.301,00 KM što čini 79,8 % ukupnog proračuna Ministarstva, te je zbog navedene činjenice nužno poduzeti mjere na unaprjeđenju cijelog sustava 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 informacijski sustav bio stabilniji i funkcionalniji revizija ponovno daje i sljedeće preporuke:

- *Na temelju kreirane strategije i projekata izgraditi temeljnu strukturu WAN mreže, koja će kvalitetno podržati rad postojećih i planiranih aplikacija, i omogućiti nesmetan prijenos govora i podataka. Time ostvariti preduvjete za uspostavu globalnog informacijskog sustava.*
- *Realizirati 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 informacijskog sustava u sjedištu i završiti implementiranje servera za upravljanje domenom.*
- *Prigodom implementiranja 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 računalne mreže na Internet.*

III. KORESPONDENCIJA

Ministarstvu je uručen Nacrt izvješća 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 izvješća o reviziji.

Po našoj procjeni, Ministarstvo nije dostavilo nove dokaze i činjenice, koji bi utjecali na izmjenu nalaza sadržanih u Nacrtu izvješća o reviziji. Po tom osnovu ovo Izvješće predstavlja konačno izvješće dostavljeno klijentu bez korekcija u odnosu na Nacrt izvješća o reviziji.

U prilogu Izvješća dostavljamo sljedeće: Tablicu 1-Odobreni i izvršeni proračun Ministarstva za 2008.godinu, Komentare Ministarstva na Nacrt izvješća, te odgovor Ureda za reviziju na dostavljene komentare.

Revizijski 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 proračun za 2008. godinu

Tabela 1

Red. broj	Vrsta rashoda	Odobreni proračun	Promjena strukture proračuna	Ostala povećanja proračuna *	Ukupno proračun (3+4+5)	Izvršenje proračuna	Razlika (6-7)	Postotak (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 uposlenih	186.446.970	-4.500.000	50.042	181.997.012	178.153.581	3.843.431	98
2.	Naknade troškova uposlenih	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.	Nabava 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.	Nabava zemljišta	0	0	0	0	0	0	0
2.	Nabava građevina	0	0	0	0	0	0	0
3.	Nabava opreme	7.165.452	-2.760.001	39.326	4.444.777	3.031.360	1.413.417	68
4.	Nabava 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
					0			
IV.	Ukupan proračun	324.897.407		235.617	325.133.022	311.728.051	13.404.971	96
	Broj uposlenih	11000				10151	849	92