



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

ИЗВЈЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ
МИНИСТАРСТВА ОДБРАНЕ
БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ
ЗА 2009. ГОДИНУ

Број: 01-02-06-16-1-880/10

Сарајево, мај 2010. године



САДРЖАЈ

I	МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА	3
II	НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ	5
1.	Увод	5
2.	Поступање по ранијим препорукама	5
3.	Систем интерних контрола	7
4.	Буџет	9
5.	Текући издаци	11
5.1.	Накнаде запослених	11
5.2.	Путни трошкови	12
5.3.	Издаци телефонских услуга	12
5.4.	Издаци за енергију и комуналне услуге	12
5.5.	Набавке материјала	13
5.6.	Издаци за услуге превоза и горива	14
5.7.	Изнајмљивање имовине и опреме	14
5.8.	Издаци за текуће одржавање	15
5.9.	Уговорене услуге	16
6.	Капитални издаци	17
6.1.	Набавка опреме	17
6.2.	Набавка грађевина	18
6.3.	Реконструкција и инвестиционо одржавање	19
7.	Приходи	20
8.	Попис средстава и имовине	21
9.	Обавезе	22
10.	Потраживања	24
11.	Информациони систем	24
III	КОРЕСПОНДЕНЦИЈА	25
Прилози:		
	Табела 1. Анализа одобреног и извршеног буџета за 2009. год	27



I МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА

Основ за ревизију

Извршили смо ревизију финансијских извјештаја **Министарства одбране Босне и Херцеговине** (у даљем тексту: Министарства) и усклађености пословања са важећом законском регулативом за годину која се завршава на дан 31. децембра 2009. године.

Одговорност руководства

Руководство Министарства је одговорно за припрему и фер презентацију финансијских извјештаја у складу са прихваћеним оквиром финансијског извјештавања тј. Правилником о финансијском извјештавању институција БиХ (Службени гласник БиХ, број 33/07) и Правилником о рачуноводству буџета институција БиХ (број 01-Ст4-16-1810/05). Ова одговорност обухвата: успостављање, примјену и одржавање интерних контрола које су релевантне за припрему и фер презентацију финансијских извјештаја који не садрже материјално значајне погрешне исказе, одабир и примјену одговарајућих рачуноводствених политика и рачуноводствене процјене које су разумне у датим околностима. Руководство је такође одговорно за усклађеност пословања Министарства са важећим законским и другим релевантним прописима.

Одговорност ревизора

Наша је одговорност да изразимо мишљење о финансијским извјештајима на основу ревизије. Ревизију смо извршили у складу са Законом о ревизији институција Босне и Херцеговине (Службени гласник БиХ, број 12/06), INTOSAI ревизијским стандардима (Службени гласник БиХ, број 5/01) и Међународним стандардима ревизије (ISA). Ови стандарди налажу да радимо у складу са етичким захтјевима и да ревизију планирамо и извршимо на начин који омогућава да се, у разумној мјери, увјеримо да финансијски извјештаји не садрже материјално значајне погрешне исказе, те да је пословање усклађено са важећим законским и другим релевантним прописима.

Ревизија укључује спровођење поступака у циљу прибављања ревизионих доказа о усклађености пословања и о износима и објелодањивањима датим у финансијским извјештајима. Избор поступка је заснован на просуђивању ревизора, укључујући процјену ризика материјално значајних погрешних исказа у финансијским извјештајима. Приликом процјене ризика ревизор разматра интерне контроле које су релевантне за припрему и фер презентацију финансијских извјештаја, у циљу осмишљавања ревизионих поступака који су одговарајући у датим околностима, али не у циљу изражавања одвојеног мишљења о ефективности интерних контрола. Ревизија такође укључује оцјену примијењених рачуноводствених политика и значајних процјена извршених од стране руководства, као и оцјену опште презентације финансијских извјештаја.

Сматрамо да су прибављени ревизијски докази довољни и одговарајући и да обезбјеђују основ за мишљење ревизора.



Основа за мишљење са резервом

1. Као што је наведено под тачком 5. Извјештаја, издаци по основу путних трошкова, комуналних услуга, трошкова набавке материјала, горива, закупа станова, текућег одржавања и репрезентације нису извршени у складу са законским и подзаконским актима;
2. Као што је наведено под тачком 6. Извјештаја, процедуре јавних набавки за поједине капиталне издатке нису биле проведене у складу са одредбама Закона о јавним набавкама БиХ;
3. Као што је наведено под тачком 7. Извјештаја, потраживања по основу издавања пословних простора у закуп (кантина) нису реално утврђена, што је имало утицаја на висину прихода у буџету институција БиХ;
4. Као што је наведено под тачком 8. Извјештаја, попис средстава и имовине није у потпуности извршен у складу са важећим прописима о попису;
5. Као што је наведено под тачком 9. Извјештаја, нису евидентирани све обавезе из 2009. године које припадају том периоду. Такође, постоје значајна неслагања салда добављача, што има утицаја на реално приказивање обавеза у пословним књигама Министарства;
6. Као што је наведено под тачком 10. Извјештаја, потраживања која се односе на уплаћена средства Војно дипломатским представништвима у иностранству нису оправдана, што је имало утицаја на висину расхода у буџету институција БиХ.

Мишљење са резервом

Према нашем мишљењу, осим за могуће ефекте наведене у Основама за мишљење са резервом, финансијски извјештаји Министарства приказују фер и истинито, по свим битним питањима, стање имовине и обавеза на дан 31. децембра 2009. године, резултате пословања и извршење буџета за годину која се завршава на тај дан и у складу су са прихваћеним оквиром финансијског извјештавања.

Финансијско пословање Министарства у току 2009. године било је у свим материјално значајним аспектима усклађено са важећом законском регулативом, осим за могуће ефекте који су наведени у Основама за мишљење са резервом.

Истицање предмета

Не изражавајући даљу резерву на дато мишљење, скрећемо пажњу на важност рјешавања питања покретне и непокретне имовине која умногоме оптерећује пословање Министарства, с обзиром да неријешен статус имовине онемогућава евидентирање цјелокупне имовине и узрокује непотребне трошкове из буџета, како је образложено под тачком 3. Извјештаја.

Сарајево, 20.05.2010. године

**Замјеница генералног
ревизора**

Божана Трнинић

Генерални ревизор

Миленко Шего

II НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ

1. Увод

Министарство је основано Законом о измјенама и допунама Закона о министарствима и другим органима управе БиХ (Службени гласник БиХ бр. 5/03), Законом о Савјету министара БиХ (Службени гласник БиХ бр. 42/03) и Законом о одбрани БиХ (Службени гласник БиХ бр.88/05).

Неке од основних надлежности дефинисане наведеним законима су: стварање и одржавање одбрамбеног капацитета како би се обезбиједила заштита суверенитета, територијалног интегритета, политике независности и међународног субјективитета БиХ; предлагање буџета за одбрану БиХ и издавање одобрења за расходе из буџета БиХ за одбрану; организација, опремање и снабдијевање Оружаних снага; регулисање организације и вођење пукова, њихових команди и особља; провођење дефинисаних политика и смјерница те обезбјеђење провођења закона, осталих прописа и општих аката из области одбране; извршавање обавеза у вези са изградњом и одржавањем војних и других објеката, као и објеката од посебног значаја за одбрану БиХ; управљање и кориштење средстава намијењених за потребе Оружаних снага; организовање и обављање инспекцијског надзора над Оружаним снагама; доношење политика и основних правила за Оружане снаге; представљање Босне и Херцеговине у међународним односима који се тичу питања одбране; надзор над свим субјектима Оружаних снага. Руковођење Министарством обавља министар и два замјеника министра.

Врховни командант Оружаних снага БиХ је Предсједништво БиХ. Заједнички штаб Оружаних снага БиХ који је у саставу Министарства одговоран је за планирање, организовање и провођење директива и наредби министра одбране БиХ.

2. Поступање по ранијим препорукама

Канцеларија за ревизију институција БиХ (у даљем тексту: Канцеларија за ревизију) извршила је финансијску ревизију Министарства за 2008. годину о чему је сачињен Извјештај о ревизији, те изразила мишљење са резервом на финансијске извјештаје и законитост пословања везано за питања транзиције и статуса имовине, трошења буџетских средстава и неправилности код ажурности плаћања, пописа средстава и имовине и поступцима јавних набавки.

Министарство је доставило одговор Канцеларији за ревизију сагласно члану 16. став 3. Закона о ревизији о предузетим активностима ради превазилажења слабости и недостатака који су идентификовани у Извјештају о ревизији за 2008. годину и сачинило План мјера за отклањање недостатака у налазима и препорукама ревизије. Канцеларија за ревизију извршила је претходну ревизију Министарства за 2009. годину и упутила писмо руководству Министарства у којем су предложена рјешења на унапређењу система интерних контрола и система јавних набавки.

Освртом на препоруке ревизије дате у Извјештају о ревизији за 2008. годину и препорука датих у писму руководству за 2009. годину, те увидом у предузете активности, утврдили смо сљедеће:

Реализоване препоруке:

- Министарство је предузело активности на рјешавању питања заосталих обавеза по основу трошкова енергије и комуналних услуга из ранијег периода;
- Објављена је листа корисника права накнада за превоз на посао и са посла у складу са Одлуком Савјета министара БиХ о висини, начину и поступку остваривања права на накнаду за превоз на посао и са посла у институцијама БиХ.

Препоруке које су у току:

- Министарство је предузело одређене активности на унапређењу система интерних контрола доношењем Правилника о интерној контроли и одлуке о њеној имплементацији;
- Процес транзиције и статуса имовине је питање које не зависи само од Министарства. Министарство је формирало комисију по овом питању која обавља одређене активности везано за рјешавање покретне имовине;
- Министарство континуирано ради на побољшању система планирања буџета доношењем процедура планирања по усвојеном документу “Система планирања, програмирања, буџетирања и извршења” (СППБИ);
- Министарство врши контролу накнада за одвојени живот и анализу ових трошкова ради њихове рационализације.

Нереализоване препоруке:

- Нису успостављени системи ефикасног праћења комуналних услуга, текућег одржавања, путних трошкова, трошкова репрезентације и друго;
- Неажурност у кретању и књижењу документације и достављања исте за плаћање и даље је озбиљан проблем Министарства. Рачуноводствени систем није у могућности да обезбједи квалитетне и правовремене информације о стварном стању потрошње буџетских средстава. Период од пријема рачуноводствене документације у дислоцираним јединицама до њеног књижења у ISFU систем траје исувише дуго;
- Попис средстава и извора средстава Министарства и ове године није у потпуности проведен у складу са прописима из ове области;
- Министарство и ове године има значајан износ неусаглашених обавеза утврђених путем конфирмација (потврда салда) од добављача;
- Неправилности у појединим поступцима јавних набавки и организацији cjелокупног процеса и даље су присутни у Министарству;
- Стање информационог система није значајније промијењено у односу на претходне године.

3. Систем интерних контрола

Руководство Министарства одговорно је за успостављање и примјену система интерних контрола. По том основу Министарство је усвојило Правилник о интерној контроли и политике којима је дефинисан систем интерних контрола. Министарство је донијело већи број правила и процедура којима су регулисана одређена подручја потрошње везано за трошкове репрезентације, трошкове службених мобилних и фиксних телефона и трошкове службених моторних возила. Такође, донесена су правила и процедуре које се односе на благајничко пословање, материјално књиговодство, правила о попису, репрезентацији и поклонима, итд. Министарство је донијело Одлуку о стандардним оперативним процедурама стварања обавеза и уноса података путем ISFU система у Главну књигу трезора и Одлуку о измјенама и допунама исте крајем 2009. године.

Одјел интерне ревизије Министарства тренутно има два запослена. Шеф интерне ревизије постављен је у јуну 2010. године. Током 2009. године интерна ревизија је обављала повремене контроле одређених дијелова пословања Министарства што је допринијело одређеном побољшању пословања. Тако је извршена контрола кориштења службених возила и потрошње горива, реализације појединих уговора, набавки погонског горива, кориштења службених мобилних телефона, пружања угоститељско трговачких услуга (кантине) и закупа стамбеног простора. Међутим, рад интерне ревизије није био заснован на одговарајућим процедурама планирања и извјештавања у складу са ревизорским стандардима. Овај сегмент пословања не зависи само од Министарства, с обзиром да унапређење рада интерне ревизије зависи и од имплементације Система интерних финансијских контрола у јавној управи ¹ који још увијек није имплементиран на нивоу институција БиХ.

Процес интерне ревизије треба унаприједити са становишта приближавања поступка контроле ревизорским стандардима који предвиђају планирање, извођење и извјештавање о ревизији у складу са принципима Система интерних финансијских контрола у јавној управи.

Рачуноводствени систем Министарства и даље није у могућности да руководи обезбиједи квалитетне и правовремене информације о стварном стању потрошње буџетских средстава. Период од пријема рачуноводствене документације у дислоцираним јединицама до њеног књижења у ISFU систем траје предуго, те су уочени бројни примјери гдје је тај период чак и неколико мјесеци. Такође, књижење закашњеле документације у периоду непосредно пред састављање коначног годишњег извјештаја отежава контролну функцију у сектору финансија, чиме се повећава могућност да буду књижени недовољно контролисани издаци са суштинског и формалног аспекта. Надаље, с обзиром на непостојање правовремене информације о створеним обавезама у дислоцираним јединицама отежано је и праћење извршења буџета јер постоји стална неизвјесност око тога колико ће обавеза још пристићи. Напомињемо да неажуран рачуноводствени систем тј. недостатак квалитетних и правовремених информација у доброј мјери ограничава успјешно дјеловање интерних контрола Министарства.

¹ Систем интерних финансијских контрола у јавној управи (PIFC - Public Internal Financial Control Systems) чине три стуба: Систем финансијског управљања и контроле - Интерна ревизија - Централна хармонизацијска јединица.

Овдје подразумијевамо и друге организационе дијелове Министарства који требају правовременим и квалитетним инпутима сервисирати рачуноводство. Под појмом “ажурност рачуноводственог система” подразумијевамо ажурност свих организационих дијелова Министарства у прикупљању и достављању документације за потребе рачуноводственог евидентирања, те ажурно књижење исте у рачуноводству Министарства у циљу сачињавања квалитетних излазних информација.

Препоручујемо да Министарство успостави ефикасан систем интерних контрола који обезбјеђује правовремено достављање комплетне документације за потребе рачуноводственог евидентирања.

Ревизијом смо констатовали да још увијек није окончан процес транзиције, односно статуса покретне и непокретне имовине, те да су проблеми које овај процес носи са собом били изражени и током цијеле 2009. године што је имало значајан утицај на цјелокупно пословање Министарства. Сама чињеница да власничка структура имовине није у потпуности ријешена указује на доста велике ризике код располагања имовином од могућих злоупотреба и несавјесног односа према имовини, те проблема са аспекта књиговодственог евидентирања имовине, њеног одржавања, итд. Поред тога, Министарство троши велика буџетска средства на чување неперспективне имовине која треба бити предата цивилним структурама власти на управљање. Надаље, поставља се и питање квалитетног вршења самог пописа имовине, као и могућих ризика отуђења и несавјесног управљања имовином која нема јасно дефинисану власничку структуру. Ревизија цијени да је процес транзиције и рјешавање питања статуса имовине изузетно важан и одговоран задатак (за који је у доброј мјери потребна и политичка сагласност), те да је исти неопходно завршити у што скорије вријеме.

У области покретне имовине донесене су потребне одлуке када је у питању наоружање и војна опрема, сачињени су детаљни спискови наоружања и војне опреме, што је омогућило подјелу укупних количина покретне војне имовине на перспективну и ону која је вишак за будуће опремање Оружаних снага БиХ. У току је поступак рјешавања вишкова наоружања, муниције и минско-експлозивних средстава системом “делаборације” и “детонације”. Министарство до сада није било укључено у контролу процеса “делаборације” с обзиром да се радило о међународном уговору трећих страна које су учествовале у овом процесу. По питању остале покретне имовине, у току је израда завршног приједлога рјешавања детаљних спискова перспективне и неперспективне остале покретне имовине на усаглашеним принципима.

Питање перспективне непокретне имовине која ће бити кориштена од стране Оружаних снага БиХ није ријешено и дијели судбину укупне проблематике дефинисања државне имовине. Министарство је израдило попис неперспективне војне имовине према Одлуци Предсједништва БиХ. Попис је упућен ентитетским владама на даљи поступак у вези дефинисања цивилних структура са којима треба бити извршена примопредаја имовине.

Препоручујемо да Министарство предузме све потребне активности у погледу статуса, заштите и евидентирања перспективне имовине. Везано за рјешавање вишкова наоружања и војне опреме препоручујемо да се Министарство активно укључи у контролу овог процеса формирањем одговарајућих комисија за провођење поступка рјешавања вишкова наоружања.

4. Буџет

Циркуларним писмом Министарства финансија и трезора БиХ (у даљем тексту: Трезор), Министарству је одређена горња граница расхода за 2009. годину изведена из нацрта Документа оквирног буџета институција Босне и Херцеговине у износу од 380,47 милиона КМ. На основу инструкција Трезора Министарство је приступило изради буџетског захтјева у којем су кориштени елементи из пројекције расхода за израду ДОБ-а 2009. – 2011. година. Након консултација са Трезором и споразума који је предвиђао основни буџетски захтјев у износу 393 милиона КМ и додатни захтјев (анекс) за средства вјежбе “Здружени напор” и средства за опремање хеликоптера, Министарство је израдило коначни буџетски приједлог у износу од 489,46 милиона КМ.

Законом о буџету институција Босне и Херцеговине и међународних обавеза Босне и Херцеговине за 2009. годину одобрена су буџетска средства Министарству у износу од 371,24 милиона КМ, што је мање за 9,23 милиона КМ од предвиђене горње границе расхода и мање за 118,22 милиона КМ од предложене пројекције расхода.

На основу мјера уштеда по захтјеву ММФ-а у буџету Министарства за 2009. године дошло је до умањења на ставкама бруто плата и накнада, накнада трошкова запослених и осталим оперативно-материјалним трошковима. Овим мјерама извршено је смањење буџета за 17,74 милиона КМ, тако да је коначно одобрени буџет Министарства износио 353,50 милиона КМ.

Извршење буџета Министарства са 31.12.2009. износило је 341,37 милиона КМ што је мање од одобреног буџета за 12,13 милиона КМ, или што представља 97% реализације буџета.

Укупно извршење буџета Министарства приказано је у Табели 1 - Одобрени и извршени буџет за 2009. годину у прилогу Извјештаја.

Министарство је 06.11.2009. године извршило једно реструктурирање буџета у укупном износу од 12,87 милиона КМ. Смањење буџета извршено је на накнадама запослених (11,87 милиона КМ) и путним трошковима (1 милион КМ). Повећање буџета извршено је на готово свим текућим и капиталним издацима, а највеће повећање извршено је на позицијама режијских трошкова (1,50 милиона КМ), материјала (2,43 милиона КМ), текућег одржавања (1,56 милиона КМ), уговорених услуга (1,68 милиона КМ), опреме (3,35 милиона КМ) и инвестиционог одржавања (1,20 милиона КМ). Повећање на осталим текућим издацима износило је 1,15 милиона КМ. Оваква промјена структуре образложена је недостатком средстава намијењеним фиксним режијским трошковима, набавкама материјала и опреме и пројектима реконструкције и инвестиционог одржавања објеката.

Уважавајући чињеницу да је дошло до умањења износа средстава по одобреном буџету за 2009. годину и неповољне буџетске структуре, мишљења смо да Министарство треба више пажње посветити реалној процјени потребних средстава с обзиром на велико одступање између тражених и одобрених средстава буџета (разлика износи 118,22 милиона КМ). Такође, поред тога што нису извршене активности у вези упућивања у мисију ISAF (Авганистан), велико је одступање процијењених и реализованих средстава на позицији “накнаде запослених” када узмемо у обзир прво смањење накнада трошкова запослених

за 9,30 милиона КМ, а касније и друго смањење на основу реструктурирања за 11,87 милиона КМ. Тако је од укупног износа неутрошених средстава (11,13 милиона КМ), највеће одступање забиљежено код накнада запослених (5,35 милиона КМ). Остали дио неутрошених средстава односи се на уговорене услуге (1,84 милиона КМ), плате (1,22 милиона КМ) и набавке материјала (1,15 милиона КМ).

Препоручујемо да Министарство припреми детаљан програм развоја као вишегодишњи капитални програм са детаљном структуром по врстама улагања који треба усвојити Савјет министара БиХ.

Програм рада Министарства за 2009. годину припремљен је на основу члана 23. Закона о министарствима и другим органима управе БиХ, члана 18. и 19. Пословника о раду Савјета министара БиХ и Упутства о поступку припреме Програма рада тако што је подијељен на тематски дио, нормативне активности, међународне активности и Финансијски аспект програма рада. Планиране активности Министарства у 2009. години биле су усмјерене на:

- Окончање активности на имплементацији реформских рјешења у области одбране;
- Активности у оквиру Програма Партнерство за мир и стварању услова за европске интеграције, укључујући и међународне мировне мисије Оружаних снага БиХ,
- Почетак израде прегледа одбране,
- Завршетак формалног конституисања системских докумената и обуке.

Извјештај о раду Министарства за 2009. годину припремљен је на основу члана 24. Закона о министарствима и другим органима управе БиХ, члана 62. Пословника о раду Савјета министара БиХ и Упутства о методологији израде Извјештаја о раду. Извјештај садржи сва поглавља предвиђена Упутством за израду извјештаја о раду Савјета министара (најважније активности, законодавне активности, међународни уговори, европске интеграције, планирани и реализовани програмски задаци и буџетска средства). Нереализовано је осам задатака из тематског дијела и један задатак из нормативног дијела, док су међународни задаци сви реализовани. Имплементација реформских рјешења из претходне године односи се на незавршене активности реформе одбране у области покретне и непокретне имовине. Остварен је значајан напредак у области рјешавања неперспективне имовине при чему је од тринаест неперспективних локација цивилним структурама предато шест локација, што је значајан напредак у односу на претходну годину када је предата само једна локација. Неперспективна непокретна имовина и даље значајно оптерећује одбрамбени систем у цјелини непотребним ангажовањем финансијских и људских ресурса на обезбјеђењу.

5. Текући издаци

5.1. Накнаде запослених

Накнаде за одвојени живот и смјештај: Канцеларија за интерну ревизију Министарства извршила је анализу исплате накнаде за одвојени живот и смјештај за мјесец јануар 2009. године, те је 23.02.2009. године доставила Информацију о анализи трошкова одвојеног живота и смјештаја Кабинету министра у којем је констатовано да се појавила разлика између броја корисника права на одвојени живот и броја корисника права на смјештај (3340 запослених је остварило право на одвојени живот, а 2894 запослених право на смјештај), што указује да постоји ризик и сумња на злоупотребу права појединаца који користе право на ову накнаду. Канцеларија за интерну ревизију је предложила да се ажурирају евиденције и настале промјене пријаве у року од седам дана, да се за учињене пропусте утврди одговорност и покрене поступак против лица која су одговорна за причињену штету, те да се изврши ревизија свих издатих рјешења за одвојени живот и смјештај од стране интерресорне комисије Министарства. Министар одбране је 26.03.2009. године донио Одлуку о ревизији донесених рјешења за остваривање накнаде за одвојени живот и накнаде за привремени смјештај.

Препоручујемо Министарству да настави процес ревизије корисника ове накнаде, ажурира евиденцију корисника права на накнаду за одвојени живот, изврши анализу ових трошкова, те сачини приједлог мјера за рационализацију ових трошкова.

Накнаде за превоз: Министарство је дана 18.12.2009. године склопило Уговор о кориштењу услуга јавног градског превоза са ЈКП Градски саобраћај д.о.о. Сарајево, а предмет уговора је кориштење услуга овог јавног подузећа за припаднике Министарства и Оружаних снага БиХ у јавном градском превозу путника на територији коју покрива превозник. Интерним актом Министарства од 18.02.2010. године јасно је назначено да се склапањем наведеног уговора сматра да се запосленима осигурава превоз на посао и са посла. Министарство је склопило уговоре о кориштењу јавног градског превоза за градове: Бања Лука, Тузла, Горажде, Ливно и Високо. Ефекти примјене овог уговора моћи ће се сагледати у 2010. години.

Такође, Министарство је у току 2009. године покренуло процедуру избора добављача за пружање услуга међуградског превоза на посао и са посла за припаднике Министарства и Оружаних снага БиХ у 2010. години. Комисија је након извршеног отварања и вредновања пристиглих понуда дана 24.02.2010.године једногласно дала приједлог министру да донесе Одлуку о додјели уговора понуђачима. До дана завршетка ревизије министар није донио одлуку о додјели уговора.

Препоручујемо да Министарство процијени ефекте примјене овог рјешења накнада у односу на могућност исплате накнада појединачно по запосленима, те да документује ове анализе и изабере најповољнију варијанту превоза која обезбјеђује рационалну употребу средстава буџета.

5.2. Путни трошкови

Увидом у евиденције одређеног броја путних налога књижених у 2009. години утврдили смо да су исти издати у 2008. години. Такође, утврдили смо да постоји доста дуг временски период од момента испостављања путних налога до момента њиховог правдања и евидентирања у књиговодству. Већина ових налога односи се на Оружане снаге БиХ.

Неопходно је успоставити систем интерних контрола који ће обезбиједити да се расходи евидентирају у складу са начелом модификованог настанка догађаја односно у обрачунском периоду у којем су настали, како је то дефинисано одредбама Закона о финансирању институција БиХ.

5.3. Издаци телефонских услуга

Укупни издаци за поштанске и телефонске услуге исказани су у износу од 948.437 КМ, од чега се на потрошњу фиксних и мобилних телефона односи 827.784 КМ или 87%. Ревизијом ових издатака констатовали смо да је успостављено континуирано праћење потрошње ових трошкова према интерној одлуци о регулисању прекорачења одобрених трошкова. Међутим, уочено је кашњење приликом контроле рачуна за одређени мјесец које има за посљедицу кашњење рефундације неоправданог прекорачења.

Утврдили смо да запослени на одређеним позицијама не подлијежу интерној одлуци о контроли потрошње, па се у тим случајевима не издаје рјешење нити подноси извјештај о насталом прекорачењу. Такође, утврђено је да је извршена готовинска набавка допуна за трошкове мобилних телефона на основу интерне одлуке за потребе вјежбе “Здружени напор 2009. године” који су правдани готовинским признаницама за одређени број ултра допуна.

Препоручујемо да се унаприједи систем интерних контрола у смислу правовременог доношења интерних рјешења о оствареним прекорачењима, те дефинишу поступања на свим нивоима одговорности.

5.4. Издаци за енергију и комуналне услуге

Укупни издаци за енергију и комуналне услуге исказани су у износу од 8.431.999 КМ. Констатовали смо да су износи фактурисаних услуга одобрени, иако је у већини прегледаних фактура поред дуговања за одговарајући мјесец садржано и дуговање по претходним рачунима. С обзиром да не постоји поуздана евиденција о стварном стању обавеза Министарства према добављачима конкретних услуга, постоји опасност да се кроз обрачуне затезних камата обавезе према добављачима континуирано увећавају, а да се не подузимају неопходне радње да се овај процес прекине или бар контролише. Констатовали смо да се обрачунате камате на фактурама изостављају из налога за плаћање, те да се плаћа само главни дио дуга у одређеном мјесецу. У појединим случајевима обрачуни камата нису приложени, иако су износи истакнути на фактури, а у другим случајевима обрачуни камата су приложени, али нису контролисани.

Препоручујемо да се активно приступи рјешавању дуговања према добављачима електричне енергије и комуналних услуга у смислу утерђивања стварних обавеза Министарства. Потребно је извршити анализе могућих уштеда ових издатака и предузети неопходне мјере на рационализацији потрошње.

5.5. Набавка материјала

Свечане и службене униформе: Избор најповољнијег понуђача за набавку свечаних и службених униформи обављен је за пет лотова на основу приспјеле једне, односно двије прихватљиве понуде. Укупна вриједност закључених уговора на основуведеног поступка јавних набавки за 2009. годину за изабраних пет добављача износила је 1.496.739 КМ.

Према члану 12. Закона о јавним набавкама који регулише престанак поступка додјеле уговора у случају да број примљених прихватљивих понуда буде мањи од три и не осигурава стварну конкуренцију, поступак додјеле уговора требало је поништити.

Комисија за јавне набавке образложила је свој избор на начин да је био јавни позив, да није нарушена конкуренција и да су економском анализом утврдили да су цијене робе реалне и адекватне тржишним кретањима. Такође, наведена је неопходност набавке свечане и службене униформе и потребе поштивања међународних обавеза Оружаних снага БиХ као и чињеница да се по први пут уговара свечана и службена униформа. Министарство је на упит упућен Агенцији за јавне набавке о примјени Закона о јавним набавкама за конкретан случај добило одговор у којем је наглашено да не постоји аутоматско безусловно отказивање у случају да се доставе само једна или двије понуде, уколико уговорни орган пружи доказ или образложи разлоге на основу којих је утврдио да је конкуренција задовољена и да су цијене разумне у поређењу са тржишним цијенама. Међутим, ревизији нису пружени докази који потврђују да је конкуренција задовољена.

На основу оваковеденог поступка и планиране вриједности набавке за 2009. годину, уговорни орган је закључио оквирне споразуме на период од четири године са значајно већим износима набавки у односу на износе по којима су проведене процедуре набавки, што може значајно утицати на стварање обавеза из буџета у наредном периоду.

Ревизија уважава комплексност и неопходност набавке свечаних униформи ради поштивања међународних обавеза. Међутим, приликом провођења процедура јавних набавки без обзира на врсту робе или услуге која се набавља обавеза је сваког уговорног органа да приликом провођења поступка избора најповољнијег добављача обезбједи правичну и активну конкуренцију уз најефикаснији и најекономичнији начин задовољења стварних потреба и кориштења јавних средстава.

Такође, желимо скренути пажњу на закључивање оквирних споразума на дужи период из разлога што у првом случају набавке у 2009. години није било довољно прихватљивих понуда.

Трошкови за храну: Обавезе по фактури за храну у износу од 84.813 КМ нису књижене у одговарајућем временком периоду када је роба запримљена. Такође, са добављачима за храну закључени су оквирни споразуми на основу којих се закључују појединачни уговори на бази јединичних цијена и укупне вриједности набавке, а без количинских спецификација робе. На тај начин се у току године закључује више појединачних уговора.

Потребно је трошкове за храну евидентирати у складу са начелом модификованог настанка догађаја. Такође, закључивање појединачних годишњих уговора требају пратити количинске спецификације роба, а не само вриједносне, што омогућава праћење реализације уговора у погледу количина и вриједности.

5.6. Издаци за услуге превоза и горива

Укупни издаци за гориво у 2009. години износили су 8.079.266 КМ. Утврдили смо да се приликом испоруке горива добављачи не придржавају уговорених рокова, тако да се у већини случајева испорука горива извршава у моменту промјене цијене горива на више. Као доказ овоме утврдили смо за прегледане узорке да се датум испоруке горива слаже са датумом промјене цијена на основу ОРС обрасца (напримјер: гориво је наручено 31.07.2009. године, а испорука је извршена 10.08.2009. године када је наступила и промјена цијене).

Требовање горива се врши тако што Одсјек за снабдјевање у Министарству на основу захтјева Оружаних снага прави захтјеве (наруџбенице) које предаје Одсјеку за финансије. Одсјек прати уговорене и реализоване количине, али нема увид у стање залиха горива. По наводима одговорних лица из Министарства, не постоји могућности да се искористи укупна уговорена количина горива. На основу препорука из претходне ревизије, покренуте су активности у Министарству на отклањању недостатака који се односе на набавке горива у смислу састављања и колања наруџбеница, праћења рокова испоруке и цијена.

Такође, приликом набавке горива уочено је да се Министарство не придржава изабраних добављача горива по локацијама (напримјер, добављач који је изабран за локацију Сарајево, Фоча, Пале и др. испоручује гориво на локације Бања Лука, Бихаћ, Добој... за које је изабран други добављач и обратно).

Препоручујемо да се прецизно испланира потребна количина горива која се може набавити за складиштење по цијени када је издата наруџбеница. Такође, потребно је да Министарство успостави такав систем интерних контрола који ће обезбиједити поуздане количинске евиденције о залихама горива, потребним набавкама и требовањима горива.

5.7. Изнајмљивање имовине и опреме

Издаци за изнајмљивање станова исказани су у износу од 9.283.753 КМ. Право на накнаду за привремени смјештај дефинисано је одредбама Правилника о платама и другим накнадама професионалних војних лица на служби у МО БиХ и ОС БиХ. Правилником је дефинисана висина мјесечне накнаде за покриће трошкова смјештаја професионалном војном лицу, ако му је мјесто пребивалишта удаљено више од 60 км од мјеста службе у Оружаним снагама БиХ гдје је распоређено. Министарство је провело интерну контролу основаности утврђеног права на накнаду за привремени смјештај. Контролом је констатовано да у

појединим случајевима није обезбјеђена одговарајућа документација као основа за право на накнаду, те су донесене одлуке по којима је одређеним корисницима обустављена исплата. Ревизијом предметних издатака уочили смо да је потребно да Министарство проведе свеобухватну контролу исплата по овом основу, односно да настави започете активности. Накнада трошкова смјештаја утврђује се склапањем уговора о закупу стана између Министарства и закуподавца. У случајевима укидања права на накнаду, раскида се потписани уговор што може проузроковати додатне трошкове. Такође, уговорима је дефинисано да накнаду за евентуалне штете на закупљеним објектима треба сносити корисник. Сматрамо да је уз уважавање комплексности организационе структуре неопходно размотрити и предложити рјешења која ће обезбједити успостављање ефикасног система интерних контрола, односно поузданост цијелог процеса.

Неопходно је да Министарство настави са започетим активностима и проведе свеобухватну контролу основаности исплата накнада за покриће трошкова смјештаја професионалних војних лица у циљу рационализације ових издатака, те да успостави ефикасан систем интерних контрола који ће обезбједити поузданост цијелог процеса.

5.8. Издаци за текуће одржавање

Издаци за текуће одржавање износили су 11.544.836 КМ. Издаци обухватају материјал и услуге који се користе за оправку и одржавања објеката и опреме. Успостава ефикасног система интерних контрола над издацима за текуће одржавање је изузетно сложен процес, који додатно усложњава нерјешени статус имовине. Уважавајући чињеницу да Министарство подузима одређене активности на унапређењу система интерних контрола над издацима за текуће одржавање, сматрамо неопходним да укажемо на неке од слабости уочених у поступку ревизије, а у вези са чињеницом да укупна утрошена средства по овом основу нису безначајна.

Министарство нема устројену евиденцију путем које би се обједињено пратило извршење (вриједносно и количински) закључених уговора о набавци роба, радова и услуга, него извршење набавке прате поједине службе. У задњем тромјесечју 2009. године, као посљедица неажурности и интензивних набавки, књижени су трошкови текућег одржавања у износу од 7.817.433 КМ што је 68 % од укупних расхода за ову намјену. Сматрамо да би цјеловита евиденција проведених поступака набавки и закључених уговора о набавкама требала обезбједити ажурно и поуздано праћење остварења уговора и ефикасно планирање набавки. У претходним извјештајима указивано је на неблаговремено евидентирање издатака као и на неевидентирање појединих издатака у обрачунској години у којој су настали, што смањује расположива финансијска средства у идућој години. У поступку ревизије смо уочили да су на крају 2009. године терећени поједини издаци (материјал за оправку и одржавање опреме за 149.928 КМ, услуге оправки и одржавања опреме за 990.786 КМ) преко временских разграничења, односно обрачунатих неплаћених/недоспјелих расхода. Сматрамо да у конкретном случају нису требали бити терећени расходи за 2009. годину, а у вези са чињеницом да је књижење проведено на основу закључених оквирних споразума. Оквирни споразум подразумијева споразум ограниченог трајања између уговорног органа и добављача, а његова сврха је утврђивање оквира за уговоре који ће се додјељивати у одређеном периоду.

Тим споразумом дефинишу се услови и рокови (углавном када је у питању количина и цијена) према којима се врше одређене набавке током цијелог временског периода трајања споразума.

Оквирни споразум сам по себи не утврђује уговор о испоруци. Потребно је указати на одредбе Закона о финансирању институција БиХ, односно на начело модифицираног настанка догађаја, према коме се настанак расхода веже за онај обрачунски период у коме је настала и обавеза за плаћање, без обзира на то када се врши само плаћање.

Такође, Министарство нема дефинисане критерије, односно принципе по којима је могуће разграничити издатке за текуће одржавање од реконструкције и инвестиционог улагања (напомињемо да инвестиционо улагање увећава књиговодствену вриједност сталног средства-грађевине или опреме). Евидентирање издатака на неодговарајућим позицијама отежава анализу и контролу, чиме се нарушава могућност сагледавања цјелокупности и упоредивости економских категорија.

Потребно је успоставити ажурно и поуздано праћење реализације уговора и ефикасно планирање набавки. Неопходно је интерним актима прописати поступке и процедуре које ће обезбједити евидентирање расхода на основу рачуноводствених начела тачности, истинитости, свеобухватности, благовремености и појединачног исказивања позиција сагласно одредбама Правилника о рачуноводству институција БиХ.

5.9. Уговорене услуге

Издаци за репрезентацију исказани су у износу од 1.577.904 КМ. Ревизијом ових издатака уочено је да су на позицији услуга репрезентације књижени поједини рачуни са изузетно високим износима (нпр. 38.515 КМ за воћни сок 0,2 лит; 15.400 КМ за природну негазирану воду 1,5 лит), за које се са сигурношћу не може утврдити у коју сврху је извршена набавка, односно да ли су требали бити исказани на овој позицији или на позицији хране и прехранбеног материјала за свакодневну исхрану у касарнама. Евидентирање издатака на неодговарајућим позицијама отежава праћење и контролу извршења издатака утврђених буџетом. У поступку претходне ревизије препоручили смо Министарству да изврши анализу предметних издатака, у циљу поузданог финансијског извјештавања.

Такође је уочено да је око 68% од укупних издатака књижено у децембру 2009. године. На крају године књижено је и разграничење расхода за услуге репрезентације у износу од 238.132 КМ на основу уговора за испоруку поклона и промотивних материјала. Сходно одредбама Закона о финансирању институција БиХ, расходи се признају на основу настанка пословног догађаја (обавезе) у обрачунском периоду на који се односе, без обзира на то када се врши само плаћање. С обзиром да се ради о издацима за репрезентацију, а да Министарство уобичајено склапа оквирне споразуме, сматрамо да предметно евидентирање издатка није у складу са рачуноводственим начелом модифицираног настанка догађаја.

Неопходно је да Министарство изврши анализу издатака за репрезентацију, те успостави ефикасан систем интерних контрола који ће обезбједити досљедну примјену процедура дефинисаних интерним актима, а све у циљу поузданог финансијског извјештавања и рационалног управљања јавним средствима.

6. Капитални издаци

6.1. Набавка опреме

Набавка путничког моторног возила и опреме за војну полицију: Министарство је у сврху реализације вјежбе “Здружени напор”, а у складу са планираним средствима од цца 215.000 КМ у 2009. години покренуло процедуру избора најповољнијег добављача за набавку три путничка моторна возила (вриједност уговора 129.038 КМ, изабрани добављач Аутоагент д.о.о. Сарајево) и опреме за војну полицију (вриједност уговора 34.840 КМ, изабрани добављач Army shop д.о.о. Сарајево). Избор најповољнијег добављача вршен је у складу са чланом 6. Закона о јавним набавкама, тј. путем отвореног поступка подјелом на лотове. Ревизијом предметне набавке утврђено је да је за лот 1 - путничка моторна возила један од подкритеријума за одабир економски најповољније понуде био рок плаћања и да су три понуђача бодована са 0 бодова, јер нису прецизно дефинисали рок плаћања (изражен у данима), него су понудили услове плаћања (аванс и “одмах”), као и да је приликом оцјене рока испоруке један од понуђача понудио непрецизан рок у распону од 90-120 дана, што је уговорном органу створило проблем упоређивања и бодовања задатих подкритеријума. У циљу обезбјеђења транспарентности и једнаког третмана Министарство је дужно приликом дефинисања критеријума за оцјену економски најповољније понуде осигурати реалну, једнаку и објективну оцјену свих задатих подкритеријума, уз прецизно одређивање начина изражавања подкритеријума, како би се исти могли упоредити и уврстити у дефинисану формулу ради рангирања и оцјењивања. У предметној набавци поставља се питање реалности задатих подкритеријума, ако се узме у обзир чињеница да је, као један од подкритеријума оцјењиван рок плаћања са 10 бодова, а потписаним уговором са изабраним добављачем дефинисано је плаћање на дан испоруке возила, као и да је уговором дефинисан рок испоруке од 30 дана од дана потписивања уговора, а примопредаја је извршена са закашњењем од 4, односно 8 дана.

Приликом одабира најповољнијег добављача за лот 2 - набавку војне опреме – несесери за вршење увиђаја приликом саобраћајне несреће, на адресу Министарства приспјела је само једна понуда која је разматрана и на основу које је закључен уговор у вриједности од 34.840 КМ. Међутим, према нашем мишљењу, поступак је требало отказати према члану 12. став 5) Закона о јавним набавкама БиХ, који условно дефинише да посао не може бити закључен ако је број квалификованих кандидата мањи од три и не обезбјеђује стварну конкуренцију. Не спорећи чињеницу да је набавка вршена за потребе одржавања вјежбе “Здружени напор 2009. године” и да је Министарство приликом провођења поступака избора најповољнијег добављача реално било условљено временом за реализацију набавке, сматрамо да је поступак избора најповољнијег добављача требало почети доста раније, обзиром да се унапријед знао термин одржавања вјежбе и да су припреме за исту започете још у мају 2008. године.

Набавка опреме за војну полицију: Поступак избора најповољнијег добављача за набавку опреме за војну полицију за вјежбу Здружени напор (вриједност уговора 119.360 КМ, изабрани добављач KM Trade д.о.о. Високо) извршен је у складу са чланом 5. Закона о јавним набавкама. Проведеном ревизијом констатовано је да је поступак једном понављан, јер су приликом провођења поступка приспјеле 4 понуде, које нису задовољиле квалификационе критеријуме и исте нису ни разматране.

У поновљеном поступку, у којем је позив за достављање понуда био у потпуности исти као и претходни, са истом спецификацијом тражене робе, уговорни орган је констатовао да су приспјеле двије прихватљиве понуде и исте су узете у разматрање. Евалуацијом понуда, оцјењена је најповољнија понуда у вриједности од 119.360 КМ. Међутим ревизијом цјелокупног поступка уочено је да је изабрани добављач и по првом позиву доставио понуду, која је била знатно ниже вриједности, односно робу наведену у спецификацији понудио је у вриједности од 72.858 КМ. Према нашем мишљењу, иако је Законом о јавним набавкама, у складу са чланом 36., дефинисано поступање у случају неприродно ниске цијене, уговорни орган је приликом евалуације понуда у поновљеном поступку требао испитати разлоге и неприродно високе цијене, односно разлог оволиког одступања (63%) од првобитно понуђене вриједности опреме.

У циљу рационалног располагања средствима буџета, препоручујемо да Министарство приликом покретања поступка избора најповољнијег добављача прибави информације испитивањем тржишта о оквирној вриједности набавке, односно препознавања изразито високе или ниске вриједности понуде.

6.2. Набавка грађевина

Зграда “Козара“ Бања Лука: Проведеном ревизијом у Министарству уочен је проблем приликом евидентирања изведених радова на појединим објектима. Наведени проблем ствара недоумицу приликом кориштења услуга изабраног добављача, али и приликом евидентирања утрошка финансијских средстава. Тако се у поступак избора најповољнијег добављача за пружање услуге извођења радова на вањској водоводној, канализационој и хидрантској мрежи кренуло на основу осигураних средстава на економском коду 6137 – текуће одржавање. Планирана вриједност укупне набавке износила је 500.000 КМ, а избор најповољнијег добављача вршен према групама локација, подјелом на 4 лота. Планирана вриједност за лот 3 - текуће одржавање објеката на локацијама Бања Лука, Приједор, Бихаћ, Дервента и Мркоњић Град, била је 100.000 КМ. Ревизијом поступка констатовано је да је избор најповољнијег добављача вршен на основу јединичних цијена, без прецизно дефинисаних потреба уговорног органа, односно без осигурања да се понуде могу реално, једнако и објективно оцијенити.

Конкретно, приликом ревизије трошка насталог извођењем радова на вањској водоводној, канализационој и хидрантској мрежи у згради “Козара“ Бања Лука, констатовано је да је евидентиран трошак у вриједности од 320.518 КМ на конту капиталних улагања. Реализација је извршена на основу уговора закљученог са изабраним добављачем Хидроинвест д.о.о. Сарајево за вршење услуга текућег одржавања којим је дефинисана вриједност уговорене услуге од 100.000 КМ.

Такође, уочено је да Министарство не инвестира плански у зграде, односно да не посједује годишњи, односно вишегодишњи план улагања, сачињен на основу увида у реално стање на терену, као ни преглед извршеног досадашњег улагања у објекте. Министарство је вршило само вриједносно евидентирање улагања у објекте у 2008. и 2009. години, без јасног описа врсте улагања. Напомињемо да Министарство не посједује почетну књиговодствену вриједност објеката и да су објекти евидентирани само натурално, те стога посебно наглашавамо да је потребно посветити пажњу вођењу евиденције о улагању у објекте.

Препоручујемо да Министарство предузме одређене активности на обезбјеђењу ефикасног планског улагања у објекте и њихово одржавање, као и да се реализација посла, односно избор најповољнијег добављача обавља у складу са Законом о јавним набавкама за конкретну врсту и обим посла.

6.3. Реконструкција и инвестиционо одржавање

Радови на санацији и реконструкција објекта О-63 (самачки хотел) у касарни “Козара“ Бања Лука: Вриједност закљученог уговора са фирмом Енерготехника д.о.о. Добој износи 489.117 КМ. Избор најповољнијег добављача за наведену набавку извршен је у складу са чланом 6. Закона о јавним набавкама, тј. отвореним поступком и том приликом критеријум за додјелу уговора дефинисан је као “економски најповољнија понуда” која је утврђена на основу цијене, рока за извођење радова и рока плаћања. Ревизијом наведеног поступка констатовано је да је девет понуђача доставило увјерења надлежног фонда ПИО о измиреним доприносима за мјесец фебруар, односно јануар и да су одбијени због неиспуњавања формално-правних услова тражених у тендерској документацији. С обзиром да је рок за достављање понуда био 28.04.2009. године и да у тендерској документацији није наведено са којим мјесецем је понуђач био дужан измити обавеза, као и да потврде достављене од наведених девет добављача нису старије од три мјесеца (у складу са чланом 23. став (2) под б) Закона о јавним набавкама), те имајући у виду чињеницу да Закон о јавним набавкама не одређује када се сматра да добављач уредно измирује обавезе у погледу доприноса, него ту проблематику регулише материјални закон, сматрамо да је потребно да уговорни орган прецизно дефинише квалификационе критеријуме којим утврђује подобност и способност добављача за обављање конкретне услуге. Такође, у предметној набавци уговорни орган, у складу са чланом 10. тачка 1 под ф) Упутства о примјени Закона о јавним набавкама (Службени гласник БиХ, број: 3/05), није понудио нацрт уговора као саставни дио тендерске документације.

Препоручујемо Министарству да приликом састављања тендерске документације, као најзначајнијег дијела процеса набавки, односно приликом одређивања критеријума за оцјену економски најповољније понуде води рачуна да они буду јасно дефинисани и реално мјерљиви. Такође, потребно је да се приликом провођења поступака избора најповољнијег добављача обезбједи потпуна транспарентност и конкурентност.

Уопштено, ревидирањем свих узоркованих поступака јавних набавки примјетили смо да уговорни орган у обавјештењу о набавци, као и у тендерској документацији, рок за пријем понуда наводи 28 дана од дана објављивања у Службеном гласнику БиХ. Међутим, у циљу одбацивања недоумица код понуђача и смањења ризика за приговоре сугеришемо уговорном органу да, у складу са чланом 11. став 1. тачка г) Упутства о примјени Закона о јавним набавкама БиХ и моделом стандардне тендерске документације за уговоре о јавној набавкама радова и роба, наводи тачно мјесто, датум и сат пријема писмених понуда.

Такође, ревизијом смо утврдили да је тендерска документација коју сачињава Министарство одбране приликом провођења поступака набавки роба и услуга доста обимна, сложена, често садржи предмјере и предрачуне радова, као и веће техничке спецификације. С обзиром на обим и вриједност набавки које проводи Министарство током године, мишљења смо да има основа да се, у складу са чланом 18. Закона о јавним набавкама, захтјева новчана накнада за преузимање тендерске документације.

7. Приходи

Приходи од изнајмљивања кантина: Ревизијом смо констатовали да постоје велики проблеми око изнајмљених простора (кантина) у власништву Министарства вањским добављачима за пружање угоститељских услуга. Наиме, уговори о закупу простора немају све елементе уговора и закључени су прије него што је донесена одлука о избору најповољнијег понуђача. Такође, Министарство није за ове уговоре тражило мишљење Правобранилаштва БиХ, исти не садрже износ закупнине и изнајмљене квадратуре, те закупци нису плаћали закупнину од дана изнајмљивања. Утврдили смо по записнику о примопредаји објекта да је закупнина износила од 1 КМ/м² до 2 КМ/м², зависно од опремљености простора, у шта су урачунати и режијски трошкови. Што се тиче економске оправданости издавања простора, интерна ревизија Министарства је утврдила да само режијски трошкови по квадратном метру изнајмљеног простора износе 2,40 КМ/м² и да на тај начин превазилазе приходе по основу трошкова закупнине, те да је потребно укључити износ режијских трошкова у анексе уговора. Одсјек за инфраструктуру је објединио документацију, формирао базу података и сачинио фактуре за издавање пословних простора од момента примопредаје објекта до 01.07.2009. године. Међутим, фактуре су враћене из Одсјека за финансије и буџет јер на фактурама није истакнута квадратура нити цијене по м², већ само укупан износ задужења по одређеним локацијама. Такође, периоди за које се задужују закупци, а који су наведени у фактурама, не одговарају периодима почетка изнајмљивања простора из прегледа које је сачинило одјељење за инфраструктуру гдје изнајмљена укупна квадратура износи 4.080,77 м².

Министарство је донијело План мјера за отклањање недостатака и њихово исправљање при чему су задужени носиоци активности и рокови извршења (сектор за набавку и логистику, сектор за финансије, Управа за логистику, интерна ревизија, закупопримци простора).

Препоручујемо да се тачно утврде задужења за изнајмљене просторе по периодима и ургентно испоставе фактуре на којима ће јасно бити истакнута цијена и број квадрата. Потребно је сачинити нове уговоре са тачно одређеном цијеном по м² и укупним износом задужења по изнајмљеној квадратури, а приликом одређивања цијене закупа водити рачуна о економској оправданости издавања. Такође, од свих закупаца којима се жели понудити склапање нових уговора треба захтијевати достављање релевантне документације која је неопходна за обављање њихове дјелатности издате од надлежних инспекцијских органа (дозволе за рад, санитарно-ветеринарске прегледе, контроле намирница и др.).

8. Попис средстава и имовине

Активности у вези пописа имовине Министарства одбране реализоване су у складу са наредбом министра. Ревизијом пописа сталних средстава може се констатовати да је Министарство уредно извршило попис сталних средстава, средстава у припреми, средстава на привременој употреби у Министарству, као и дијела сталних средстава која се налазе на кориштењу код Војно дипломатских представника у иностранству. Међутим, један од основних проблема је вођење евиденције сталних средстава само у натуралном облику, без исказивања вриједности, те непостојања јединственог књиговодственог центра који би обезбиједио свеобухватно евидентирање имовине Министарства и Оружаних снага.

Окончањем пописа на терену извршено је усклађивање количинског стања по попису са стањем евидентираним у књиговодственим центрима. Тако је у Оружаним снагама у случајевима гдје је евидентиран мањак покретан поступак за “расправљање” и утврђивање одговорности. У текућој години евидентиран је 31 случај нерасправљене штете (мањак за који није утврђен узрок настанка), чија је вриједност процијењена на 83.512 KM.

Министарство у својим књиговодственим евиденцијама нема евидентиране почетне вриједности средстава, како у Оружаним снагама, тако и у Министарству, и не врши обрачун амортизације на сва основна средства. У Главној књизи евидентирана су само новонабављена средства, односно средства набављена из буџета институција БиХ на која се обрачунава амортизација, осим извршених улагања у објекте. Стога, стање свих основних средстава Министарства није реално исказано, тако да је вриједност имовине у Главној књизи Министарства подцијењена за ефекте које није могуће израчунати, а који се односе на вриједност покретне и непокретне имовине која је преузета од ентитетских министарстава одбране и која није вриједносно евидентирана у Главној књизи, а што је последица неријешеног статуса имовине која треба да припадне Министарству. Уважавајући чињеницу да овакво стање није у директној одговорности Министарства, скрећемо пажњу на ризик управљања и располагања имовином.

Ревизијом процеса пописа уочене су и друге неправилности:

- Извјештај о извршеном попису није на вријеме достављен министру одбране. Крајњи рок за израду извјештаја Централне комисије био је 05.02.2010. године, а извјештај је достављен и усвојен тек 08.03.2010. године;
- Попис није урађен цјеловито, односно није извршен попис средстава војно дипломатских представника у Бриселу и Вашингтону;
- Евиденција о основним средствима води се у пет рачуноводствених центара (привремени рачуноводствени центар у Управи за финансије и буџет Заједничког штаба ОС, три центра бивших ентитетских војски у Бања Луци, Сарајеву и Мостару и центар у Министарству одбране). Због дислоцираности рачуноводствених центара, документација која прати кретање средстава не доставља се на вријеме, што има за последицу појаву вишкова и мањкова;
- Отписивање расходованих средстава се не врши, што је такође последица неријешеног статуса имовине,

- Одлуком о одобравању плана мјера за отклањање недостатака по извршеној ревизији за 2008. годину, министар је задужио Сектор за финансије и буџет да у сарадњи с Министарством финансија и трезора БиХ формира јединствени књиговодствени центар, те успостави материјално-књиговодствену евиденцију средстава и извора средстава до 31.12.2009. године. До дана завршетка ревизије овај задатак није извршен. Према информацијама одговорних особа, активности на имплементацији овог задужења су у току.

Препоручујемо да Министарство заузме проактиван став, којим ће обезбједити ефикасно и ефективно управљање имовином. Будући да се проблем у вези пописа јавља већ дужи низ година, препоручујемо да са више пажње приступи самом попису и организацији пописа, те доврши активности на формирању јединственог књиговодственог центра. Поред наведеног, препоручујемо да се донесе ново Упутство о попису које би било прилагођено тренутној ситуацији у Министарству, а у самој Наредби о годишњем попису потребно је прецизније дефинисати обавезе чланова комисија. Такође, потребно је да се реализују приједлози мјера Централне комисије за попис.

9. Обавезе

Обавезе из ранијег периода: Крајем 2009. године министар одбране је донио интерну Одлуку о исплати обавеза из ранијих година на терет буџета 2009. године. Тако је сачињено седам спецификација са 162 фактуре из ранијег периода (2006. – 2008. година), укупне вриједности 297.668 КМ. Ова Одлука је реализована уз консултације са Министарством финансија и трезора БиХ. Ово је посљедица неажурности достављања књиговодствене документације, те неправовременог одобравања приспјелих фактура.

Препоручујемо да се побољша ажурност достављања фактура на књижење и обезбиједи правовремено одобравање којим се доказује да је роба испоручена и услуга извршена по стварним уговореним цијенама, те да је фактурисана само она роба која је и наручена.

Обавезе из текућег периода: Стање обавеза према добављачима утврђено пописом на дан 31.12.2009 године износи 20.039.469 КМ. Увидом у књигу улазних фактура у 2010. години након дана затварања главне књиге 03.03.2010. године, па до 06.04.2010. године, пристигло је 80 фактура разних добављача које због кашњења нису унесене у систем за плаћање на терет буџета 2009. године, већ остају за плаћање на терет буџета за 2010. годину. Вриједност ових фактура са даном завршетка ревизије износи око 150.000 КМ. По том основу извршене исплате из ранијих година и неевидентирани обавезе у 2009. години, нису у складу са одредбама Закона о буџету институција БиХ за 2009. годину, Закона о финансирању институција БиХ и Правилника о рачуноводству буџета и институција БиХ према којима се расходи признају у моменту настанка обавезе.

Препоручујемо да се успостави ефикасан систем евидентирања и плаћања обавеза како је то предвиђено наведеним прописима у циљу поузданог финансијског извјештавања о реализованој потрошњи буџетских средстава за одговарајућу пословну годину.

Конфирмације: У циљу утврђивања усаглашености стања обавеза на дан 31.12.2009. године, извршено је слање конфирмација према неколико значајнијих добављача Министарства. Потврду стања у свом књиговодству доставили су следећи добављачи:

Rb.	Добављач	Књиговодство добављача (конфирмација)	Књиговодство Министарства (попис)	Разлика
1.	Army shop д.о.о. Сарајево	280	674.672	674.392
2.	Низ комерц д.о.о. Бања Лука	334.171	366.171	32.000
3.	БТГ Томиславград	1.425.661	1.325.108	-100.553
4.	ТП ДЦ Сарајево д.д. Рајловац	118.682	125.356	6.674
5.	Sigma Group Мостар	1.325.938	1.325.938	0
6.	Akova Imprex Хаџићи	16.213	137.519	121.306
7.	Хифа Петрол д.о.о. Вогошћа	2.263.166	2.263.166	0
УКУПНО		5.484.111	6.217.930	733.819

Анализом примљених конфирмација у већини случајева је констатовано неусаглашено стање са добављачима. Министарство је предузело активности на усуглашавању стања обавеза исказаних у књиговодству са исказаним стањем у конфирмацијама.

Препоручујемо Министарству да правовремено предузме активности усуглашавања међусобних обавеза и потраживања са добављачима, а минимално једном годишње у циљу реалног исказивања обавеза према добављачима и поузданог финансијског извјештавања.

Потенцијалне обавезе: Према интерној евиденцији Одјељења за опште и заједничке послове Министарства, констатовали смо да постоје обавезе Министарства по основу новчаних потраживања из радног односа за период 2007. - 2009. година у износу од 120.382 КМ уз напомену да је за дио овог износа од 109.204 КМ који се односи на исплату разлике накнаде за рад у иностранству, поднесена апелација Уставном суду БиХ чији исход још није познат.

Вриједност спорова из тужбених захтјева према интерној евиденцији, који се односе на обавезе по основу новчаних потраживања из радног односа о којима се рјешава у парничном поступку код Суда БиХ, износи око 2,5 милиона КМ, за које такође нема коначних пресуда. Констатовали смо постојање и процјену тужбених захтјева разних добављача у износу око 900.000 КМ, за које такође нема коначних пресуда.

Скрећемо пажњу Министарству на обавезе које су већ настале по основу окончаних пресуда и обавезе које могу настати као последица спорова из евидентних тужбених захтјева. Сматрамо да је потребно рачуноводственим политикама, а у консултацији са Министарством финансија и трезора БиХ, дефинисати питања евидентирања обавеза по основу судских спорова и признавања расхода у вези са начелом модифицираног настанка догађаја сагласно одредбама Закона о финансирању институција БиХ.

10. Потраживања

Потраживања од Војно дипломатских представника у иностранству: Стање на конту потраживања од Војно дипломатских представника у иностранству износила су на дан 31.12.2009. године 660.789 КМ. Потраживања се односе на неоправдане аконтације уплаћених средстава која се пребацују квартално на основу мјесечног финансијског плана за покриће директних трошкова војних представника у иностранству (плате, накнаде, трошкови закупа) и индиректних трошкова (репрезентација, трошкови мобилних, службена путовања и остали трошкови). Министарство није у могућности да изврши правдање аконтација и терети одговарајуће трошкове јер документација из иностранства (фактуре и рачуни) није ликвидирана из разлога што на полеђини рачуна недостаје детаљно образложење (врста трошка и период на који се односи), како је прописано инструкцијом Министарства која се односи на правдање трошкова одобрених Финансијским планом.

Препоручујемо да Министарство предузме одговарајуће мјере у циљу правдања наведених средстава и њиховог евидентирања. Потребно је убудуће размотрити могућност да се средства одређена планом не пребацују у цјелости уколико се иста не правдају квартално, или да се средства умање за износ неутрошених средстава из претходног квартала.

11. Информациони систем

Током ревизије информационог система сагледали смо стање у односу на претходне извјештаје и дате препоруке. Уочили смо да стање информационог система није значајније промијењено у односу на претходне године. Од препорука које су дате у ранијим извјештајима усвојени су политика и правилник резервних копија и поврата података у систему команде, контроле, комуникација и компјутера. Више пута дефинисане препоруке које се односе на имплементацију основне структуре WAN мреже и имплементацију система за "mail", колаборацију и управљање документима и даље нису реализоване. Имплементација система за "mail", колаборацију и управљање документима започета је у 2007. години када је потписан уговор који је требао бити реализован у року од 90 радних дана од дана потписивања истог. Укупна вриједност уговора у износу од 429.341 КМ, која обухвата нереализоване услуге инсталације, интеграције и конфигурације рјешења, креирања документације и обуке особља, плаћена је изабраном добављачу. Напомињемо да је уговором дефинисано да се плаћање изврши након реализације наведених услуга. Поред претходно наведених нереализованих услуга плаћена је и пост-имплементацијска подршка у трајању од дванаест мјесеци што заједно чини половину укупне вриједности уговора. Наводимо да нису уважене препоруке ревизије из претходне двије године у погледу реализације система за "mail", колаборацију и управљање документима и стављања истог у потпуну функционалност.

Такође, Министарство није реализовало препоруке за креирање процедура за кориштење информационог система у сједишту, процедура за израду резервних копија и поврата података домен контролера, те инсталацију адекватне антивирусне заштите. У току је реализација препоруке која се односила на имплементацију домен контролера у сједишту Министарства.

У циљу додатног унапређења и обезбјеђења информационог система дајемо следеће препоруке:

- **Реализовати веома значајне препоруке дефинисане у претходна два извјештаја. Имплементирати основну структуру WAN мреже. Нарочиту пажњу обратити на реализацију система за "mail", колаборацију и управљање документима и испоштовати све елементе потписаног уговора за поменути систем;**
- **Завршити пројекат имплементације домен контролера у сједишту;**
- **Креирати процедуре за употребу, прављење резервних копија и поврата података информационог система у сједишту Министарства;**
- **Осигурати информациони систем у сједишту одговарајућим лиценцираним софтвером за антивирусну заштиту.**

Преко система за контролу и евиденцију плата врши се обрачун најзначајније буџетске ставке, те је неопходна пуна ефикасност и функционалност система. Препоруке које се односе на унапређење система за контролу и евиденцију плата, а које су дате у претходним извјештајима још су у фази реализације са одређеним степеном побољшања. Напомињемо да је функционалност овог сегмента пословања и даље изложена високом ризику, и да није на жељеном нивоу. У току је процедура набавке софтвера за плате и персонал који треба бити саставни дио информационог система Министарства финансија и трезора БиХ. Реализација овог пројекта би ријешила недостатке постојећег система за контролу и евиденцију плата, те би исти унаприједила и учинила га функционалнијим и безбједнијим.

Имајући у виду значај система за контролу и евиденцију плата потребно је приступити даљем унапређењу истог и у сарадњи са Министарством финансија и трезора БиХ убрзати реализацију процедура набавке и имплементације новог софтвера за плате и персонал.

III КОРЕСПОНДЕНЦИЈА

Министарству је уручен Нацрт извјештаја о ревизији за 2009. годину ради достављања коментара на налазе ревизије.

У остављеном року од 15 дана, Министарство је доставило коментаре на налазе наведене у Нацрту извјештаја о ревизији који се односе на тачке 5.1., 5.3., 5.5., 5.6., 5.7., 5.8., 6.1. и 6.3. извјештаја.

Достављени коментари, по нашој процјени, не садрже нове чињенице које би утицале на измјену налаза садржаних у Нацрту извјештаја о ревизији. Министарству је достављен одговор на коментаре и по том основу овај извјештај представља коначан извјештај уз мање техничке корекције текста у односу на Нацрт извјештаја о ревизији.



Ревизиони тим:

Драгољуб Ковинчић, виши ревизор

Мирсада Сијамић, виши ревизор

Наташа Павловић, ревизор,

Нада Лацо, ревизор,

Нермин Хамзагић, ревизор

Данијел Јозић, ревизор

Славиша Вуковић, дипл.инг.информатике



Анализа одобреног и извршеног буџета за 2009. годину

Табела 1.

Ред. број	Врста расхода	Захтјев за буџет	Одобрени буџет по закону	Корекције-мјере уштеде по захтј. ММФ	Реструкт. и тек.рез.	Укупно буџет (4+5+6)	Извршење буџета	Разлика (7-8)	% (8/7)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
I	Текући издаци	433.577.192	365.939.000	-17.741.275	-4.548.840	343.648.885	331.955.139	11.693.746	97
1	Плате запослених	228.678.796	216.877.000	-7.590.695	0	209.286.305	208.068.059	1.218.246	99
2	Накнаде трошкова запосл.	92.857.685	89.916.000	-9.298.276	-11.867.840	68.749.884	63.401.371	5.348.513	92
3	Путни трошкови	9.657.436	5.675.000	-200.000	-1.000.000	4.475.000	3.615.455	859.545	81
4	Издаци телеф. и пошт.услуга	1.340.000	880.000	0	420.000	1.300.000	948.437	351.563	73
5	Издаци за енерг. и ком. услуге	11.735.642	6.932.000	0	1.500.000	8.432.000	8.431.999	1	100
6	Набавка материјала	23.452.211	12.596.000	0	2.435.000	15.031.000	13.876.820	1.154.180	92
7	Издаци за услуге превоза и горива	13.641.704	8.239.000	0	100.000	8.339.000	8.321.535	17.465	100
8	Унајмљивање имовине и опреме	13.355.914	9.228.000	0	630.000	9.858.000	9.727.774	130.226	99
9	Издаци за текуће одржавање	29.239.549	10.244.000	0	1.558.000	11.802.000	11.544.836	257.164	98
10	Издаци за осигурање	2.123.280	1.522.000	-652.304	0	869.696	362.562	507.134	42
11	Уговорене услуге и друге услуге	7.494.975	3.830.000	0	1.676.000	5.506.000	3.656.291	1.849.709	66
II	Капитални издаци	55.887.950	5.304.000	0	4.548.840	9.852.840	9.418.684	434.156	96
1	Набавка земљишта	0	0	0	0	0	0	0	0
2	Набавка грађевина	5.538.000	1.160.000	0	0	1.160.000	1.127.723	32.277	97
3	Набавка опреме	39.284.950	2.379.000	0	3.348.840	5.727.840	5.326.136	401.704	93
4	Набавка осталих сталних средс.	0	0	0	0	0	0	0	0
5	Реконструкција и инвес. одржавање	11.065.000	1.765.000	0	1.200.000	2.965.000	2.964.825	175	100
III	Текући грантови	0	0	0	0	0	0	0	0
IV	Укупан буџет	489.465.142	371.243.000	-17.741.275	0	353.501.725	341.373.823	12.127.902	97

Одобрене новчане донације и остало

V	Донације	0	0	0	0	240.871	38.468	202.403	16
1	Донација Владе САД-а					186.625	0	186.625	0
2	Донац. пријатељ. земаља					54.246	38.468	15.778	71
VI	Укупан буџет са донацијама	489.465.142	371.243.000	-17.741.275	0	353.742.596	341.412.291	12.330.305	97
	Број запослених	10.819	10.819			10.819	10.306	513	95