



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 ФИНАНСИЈСКОЈ РЕВИЗИЈИ

МИНИСТАРСТВА ОДБРАНЕ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ
ЗА 2016. ГОДИНУ

Број: 01/02/03-08-16-1-708/17

Сарајево, јуни 2017. године



САДРЖАЈ

I	МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА	3
1.	МИШЉЕЊЕ О ФИНАНСИЈСКИМ ИЗВЈЕШТАЈИМА	3
2.	МИШЉЕЊЕ О УСКЛАЂЕНОСТИ	4
II	КРИТЕРИЈУМИ ЗА РЕВИЗИЈУ	6
III	ИЗВЈЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ	7
1.	Увод	7
2.	Реализација ранијих препорука	8
3.	Систем интерних контрола	10
4.	Буџет и извјештавање	14
5.	Извршење буџета	14
6.	Капитални издаци	19
7.	Биланс стања	22
8.	Јавне набавке	30
9.	Остало	35
10.	Коментари	40
	Прилози:	41

I МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА

1. МИШЉЕЊЕ О ФИНАНСИЈСКИМ ИЗВЈЕШТАЈИМА

Извршили смо ревизију финансијских извјештаја **Министарства одбране Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Министарство) за 2016. годину** који обухватају: биланс стања, преглед прихода, примитака и финансирања, преглед расхода и издатака из буџета, посебне податке о платама и броју запослених, преглед динамике запошљавања, преглед сталних средстава у облику ствари и права, преглед капиталних улагања и анализу извршења буџета – текстуални дио.

Одговорност руководства за финансијске извјештаје

Руководство Министарства одговорно је за израду и фер презентацију финансијских извјештаја у складу са прихваћеним оквиром финансијског извјештавања, тј. Законом о финансирању институција БиХ, Правилником о финансијском извјештавању институција БиХ и Правилником о рачуноводству са рачуноводственим политикама и процедурама за кориснике буџета институција БиХ. Ова одговорност подразумијева и креирање, примјену и одржавање интерних контрола које су релевантне за припрему и презентацију финансијских извјештаја који не садрже значајне погрешне исказе услјед преваре или грешке.

Одговорност ревизора

Наша је одговорност да изразимо мишљење о финансијским извјештајима на основу проведене ревизије. Ревизију смо извршили у складу са Законом о ревизији институција Босне и Херцеговине¹ и примјењивим Међународним стандардима врховних ревизионих институција (ISSAI 1000–1810). Ови стандарди захтијевају да поступамо у складу са етичким захтјевима и да ревизију планирамо и извршимо на начин који омогућава да се, у разумној мјери, увјеримо да финансијски извјештаји Министарства не садрже значајне погрешне исказе. Ревизија укључује обављање поступака у циљу прибављања ревизионих доказа о износима и објавама у финансијским извјештајима. Избор поступка је заснован на просудби ревизора, укључујући процјену ризика значајног погрешног приказивања у финансијским извјештајима услјед преваре или грешке. Приликом процјене ризика, ревизор разматра интерне контроле које су релевантне за припрему и фер презентацију финансијских извјештаја у циљу одабира ревизионих поступака који су одговарајући у датим околностима, али не у сврху изражавања мишљења о ефикасности интерних контрола. Ревизија укључује оцјену примијењених рачуноводствених политика и значајних процјена извршених од стране руководства, као и оцјену опште презентације финансијских извјештаја. Ревизор такође оцјењује финансијско управљање, функцију интерне ревизије и системе интерних контрола.

Вјерујемо да су прибављени ревизиони докази довољни и одговарајући и да обезбјеђују основ за наше мишљење.

Основ за мишљење са резервом

1. Попис средстава, потраживања и обавеза није у цијелости извршен у складу са важећим прописима (тачка 7. Извјештаја);

¹ У складу са Законом о ревизији институција Босне и Херцеговине, Канцеларија за ревизију у оквиру финансијске ревизије проводи ревизију финансијских извјештаја и, у вези с истом, ревизију усклађености.

2. Дио покретне перспективне војне имовине која није вриједносно евидентирана у пословне књиге Министарства, с обзиром на то да процес процјене имовине још увијек није завршен (тачка 7. Извјештаја).

Мишљење с резервом

Према нашем мишљењу, осим за наведено у Основи за мишљење с резервом, финансијски извјештаји Министарства приказују фер и истинито, у свим материјалним аспектима, стање имовине, обавеза и извора средстава на 31.12.2016. године и извршење буџета за годину која се завршава на наведени датум, у складу с прихваћеним оквиром финансијског извјештавања.

Скретање пажње

Не изражавајући **даљу** резерву на мишљење о финансијским извјештајима, скрећемо пажњу на следеће:

- слабости код реализације новчаних и евидентирања неновчаних (натуралних) донација (тачка 9. Извјештаја);
- неријешени статус непокретне и покретне неперспективне војне имовине која додатно оптерећује буџет Министарства, чије рјешавање није у његовој надлежности (тачка 7. Извјештаја);
- дио који се односи на потенцијалне обавезе у вези са судским споровима (тачка 9. Извјештаја).

2. МИШЉЕЊЕ О УСКЛАЂЕНОСТИ

У вези с ревизијом финансијских извјештаја **Министарства за 2016. годину**, извршили смо и ревизију усклађености активности, финансијских трансакција и информација са значајним законима и другим прописима којима се Министарство руководи.

Одговорност руководства за усклађеност

Поред одговорности за припрему и фер презентацију финансијских извјештаја, руководство Министарства одбране Босне и Херцеговине је такође одговорно да обезбиједи да су активности, финансијске трансакције и информације исказане у финансијским извјештајима, у складу с прописима којима су регулисане, и потврђује да је током фискалне године обезбиједило намјенско, сврсисходно и законито кориштење средстава одобрених буџетом институције за остваривање утврђених циљева, те економично, ефикасно и ефективно функционисање система финансијског управљања и контроле.

Одговорност ревизора

Ревизију усклађености смо извршили у складу са Законом о ревизији институција БиХ и ISSAI 4000 – Стандард за ревизију усклађености². Поред наведене одговорности да изразимо мишљење о финансијским извјештајима, наша одговорност подразумијева и

² Нови ISSAI 4000 је усвојен у децембру 2016. године и замјењује раније ISSAI 4000, 4100 и 4200.



изражавање мишљења о томе да ли су активности, финансијске трансакције и информације, у свим материјалним аспектима, у складу са законима и другим прописима којим су регулисане. Ова одговорност укључује обављање процедура како бисмо прибавили ревизионе доказе о томе да ли се средства користе за одговарајуће намјене и да ли је пословање Министарства за 2016. годину, према дефинисаним критеријумима, усклађено са законима и другим прописима.

Вјерујемо да су прибављени ревизиони докази довољни и одговарајући и да обезбјеђују основ за наше мишљење.

Мишљење

Према нашем мишљењу, активности, финансијске трансакције и информације у извјештајима Министарства за 2016. годину у складу су, у свим материјалним аспектима, са законима и другим прописима којима су регулисане.

Не изражавајући резерву на дато мишљење, скрећемо пажњу на:

- Слабости система интерних контрола везано за процедуре јавних набавки у погледу системских слабости и пропуста приликом сачињавања тендерске документације (тачка 8. Извјештаја).

Сарајево, 03.07.2017. године

ГЕНЕРАЛНИ РЕВИЗОР

Драган Вранкић, с.р.

ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА

Јасмин Пилица, с.р.

ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА

Ранко Крсман, с.р.

II КРИТЕРИЈУМИ ЗА РЕВИЗИЈУ

Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине проводи ревизију финансијских извјештаја и, у вези с истом, ревизију усклађености. Ревизија финансијских извјештаја и ревизија усклађености подразумева процес објективног прикупљања и процјењивања доказа, како би се утврдило да ли су предмети ревизије, тј. финансијски извјештаји, као и активности, финансијске трансакције и информације, усклађени с одговарајућим критеријумима који су садржани у законима и другим прописима. Критеријуми представљају упоредне параметре који се користе како би се дала оцјена предмета ревизије.

Критеријуми за ревизију:

- Закон о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2016. годину;
- Закон о финансирању институција БиХ;
- Закон о јавним набавкама и подзаконски акти;
- Закон о платама и накнадама у институцијама БиХ и подзаконски акти;
- Закон о порезу на доходак и Закон о доприносима (ФБиХ и РС);
- Закон о државној служби у институцијама БиХ и подзаконски акти;
- Закон о раду у институцијама БиХ и подзаконски акти;
- Закон о интерној ревизији;
- Правилник о рачуноводству с рачуноводственим политикама и процедурама за кориснике буџета институција БиХ;
- Правилник о финансијском извјештавању институција БиХ.

III ИЗВЈЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ

1. Увод

Министарство је основано Законом о измјенама и допунама закона о министарствима и другим органима управе Босне и Херцеговине³. Према одредбама члана 15.а Закона о министарствима и другим органима управе Босне и Херцеговине⁴ и члана 13. Закона о одбрани⁵, Министарство је надлежно за:

- стварање и одржавање одбрамбеног капацитета, како би се обезбиједила заштита суверенитета, територијалног интегритета, политичке независности и међународног субјективитета Босне и Херцеговине;
- надзор над свим аспектима Оружаних снага Босне и Херцеговине;
- представљање Босне и Херцеговине у међународним односима везано за питања одбране;
- израду, преглед и ажурирање одбрамбене политике Босне и Херцеговине коју одобрава Предсједништво Босне и Херцеговине;
- израду и одобравање политика и прописа у погледу организације, администрације, обуке, опремања и употребе Оружаних снага;
- обезбјеђење да Босна и Херцеговина поштује међународне обавезе везано за питања одбране;
- активирање јединица резервног састава и категорија резервиста за све операције, изузев планиране обуке;
- размјештај или употребу било којег дијела Оружаних снага ван Босне и Херцеговине за све операције или активности обуке;
- издавање инструкција начелнику Заједничког штаба Босне и Херцеговине за употребу или размјештање било које јединице Оружаних снага унутар Босне и Херцеговине за потребе које нису обука;
- успостављање поступака за одобравање војне помоћи цивилним властима у случају природних катастрофа и несрећа, на основу овлаштења које даје Предсједништво Босне и Херцеговине;
- установљавање поступака који обезбјеђују транспарентност дужности Министарства и остале надлежности дефинисане у Закону.

Одредбама Закона о одбрани дефинисане су организационе и административне те командне надлежности министра одбране које су предмет врховне команде и контроле Предсједништва Босне и Херцеговине. Министарство се попуњава државним службеницима, запосленицима и професионалним војним лицима која су распоређена на послове и задатке у складу са важећим законима и Правилником о унутрашњој организацији Министарства. Правилник о унутрашњој организацији предлаже Министарство, а потврђује га Савјет министара БиХ.

Величину, структуру и локацију Оружаних снага БиХ предлаже министар одбране, а приједлог усваја Предсједништво Босне и Херцеговине. Закон о одбрани дефинише Заједнички штаб Оружаних снага БиХ, као стручни штаб потчињен министру одбране, који је одговоран за планирање, организовање и провођење директива и наредби министра одбране. Сходно Закону, Оружане снаге састоје се и од професионалног војног особља, припадника резервног састава који су ангажовани у војну службу, цивилних лица и кадета.

³ Службени гласник БиХ, број 42/03.

⁴ Службени гласник БиХ број: 05/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09.

⁵ Службени гласник БиХ, број 88/05.

Сједиште Министарства је у Сарајеву.

2. Реализација ранијих препорука

Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Канцеларија за ревизију) извршила је ревизију финансијских извјештаја Министарства и усклађености пословања са важећим законима за 2015. годину, о чему је сачинила Извјештај о ревизији, те изразила мишљење с резервом везано за: попис средстава, обавеза и потраживања и дио покретне перспективне имовине који није процијењен и укњижен у пословне књиге Министарства, уз скретање пажње везано за неефикасност и непоузданост система јавних набавки, слабости код реализације новчаних и евидентирања неновчаних (натуралних) донација, те неријешени статус непокретне и покретне неперспективне војне имовине која додатно оптерећује буџет Министарства, чије рјешавање није у његовој надлежности. Министарству су предложене препоруке којима се сугерише предузимање одређених активности на унапређењу пословања и отклањању неправилности у даљем пословању.

Министарство је поступило у складу са чланом 16. тачка 3. Закона о ревизији институција БиХ и обавијестило нас о предузетим активностима на реализацији датих препорука у циљу превазилажења неправилности идентификованих у ревизорском извјештају.

Поред тога, Министарство је израдило Интегрални акциони план за отклањање утврђених недостатака у Извјештају о финансијској ревизији за 2015. годину (IAP-2015) који садржи запажања и препоруке ревизије, одговор руководства о датим препорукама и мјере за отклањање уочених пропуста са прецизним роковима у циљу реализације сваке дате препоруке. Надаље, Министарство је сачинило и Парламентарној скупштини Босне и Херцеговине доставило Информацију по закључку Дома народа Парламентарне скупштине о реализацији препорука након извршене ревизије Министарства за 2015. годину.

Освртом на препоруке ревизије дате у Извјештају о ревизији за 2015. годину и Писму руководству за 2016. годину те увидом у предузете активности, утврдили смо сљедеће:

2.1. Реализоване препоруке

- Министарство је средства за репрезентацију користило у висини одобреној Правилником о кориштењу средстава за репрезентацију Савјета министара БиХ.
- У Министарству и Оружаним снагама се воде евиденције о утрошку горива и одржавању возила, с тим што су се евиденције о одржавању возила у Министарству почеле водити крајем 2016. године па ће се њихови ефекти моћи сагледати у 2017. години.
- Нису забиљежени случајеви накнадног уговарања, односно непоштивања одредби, већ потписаних оквирних споразума.
- Увидом у Главну књигу за дио извршених искњижења у току године презентована су нам рјешења потписана од стране овлашћених лица.
- У 2017. години Министарство је остварило поврат средстава плаћеног ПДВ-а на натуралну донацију.
- У складу са донесеним процедурама за прављење резервних копија података постојећег система обрачуна плата се врши креирање, чување и периодично тестирање истих.

- Министарство прати реализације склопљених уговора и оквирних споразума у погледу уговорених одредаба, нису забиљежени случајеви накнадног уговарања, односно непоштивања одредби већ потписаних оквирних споразума.
- Министарство није имало набавке видеоназора те препоруку нисмо могли сагледати.
- У Министарству су израдили годишњи извјештај у којем су идентификовани проблеми и потенцијални ризици везано за јавне набавке, а менаџмент Министарства је анализирао овај извјештај и предузео потребне кораке.

2.2. Препоруке чија је реализација у току

- Министарство континуирано ради на унапређењу система интерних контрола на свим нивоима организационих јединица (Министарство и Оружане снаге).
- Министарство је наставило са активностима на унапређењу система управљања и контроле, међутим, све активности још увијек нису завршене.
- Презентоване су нам информације да су предузимане активности везане за процјену вриједности и укњижавање покретне перспективне војне и остале имовине у пословне књиге Министарства. Још увијек трају активности које се предузимају по овом питању.
- Министарство је предузимало активности на провођењу процедуре расхоровања за опрему искњижену у 2012. години, међутим, како је наведено у извјештају о попису, процес још увијек није окончан.
- Министарство предузима активности у вези с интерном комуникацијом у погледу правовременог поступања у парничним и другим поступцима.
- У току је паралелан рад система (старог и новог) и тестирање података на паралелним платформама прије пуштања новог система плата у продукцију.
- Министарство предузима активности на унапређењу благајничког пословања.
- Министарство и даље процјењује вриједност набавке на годишњем нивоу, а не на нивоу укупног предвиђеног времена трајања оквирног споразума. Министарство је потврдило да ће предметну препоруку узети у обзир приликом израде Плана јавних набавки за 2017. годину.
- Министарство углавном врши евалуацију понуда у складу са захтјевима траженим тендерском документацијом. *Тако је у поступку јавне набавке хране – воће и поврће, предвиђено уговарање цијена на тромјесечном нивоу.*
- Настављено је повезивање преосталих локација путем SDH мреже. Ради се анализа могућности повезивање нових локација путем SDH мреже које нису обухваћене пројектним планом.
- Министарство предузима активности везане за обједињавање залиха у новом модулу са циљем ефикасног праћења и управљања залихама.

2.3. Нереализоване препоруке

- Процес предаје неперспективних локација непокретне војне имовине ентитетима БиХ није још увијек извршен. Реализација цјелокупног процеса предаје не зависи само од Министарства већ и од спремности влада ентитета ⁶ да преузму наведене локације.

⁶ Динамика овог процеса зависи од нижих нивоа власти.

- Поново је на бази проведених ревизионих процедура утврђено како постоје неслагања у салдима обавеза према добављачима.
- Поново је уочена ниска стопа реализације новчаних донација.
- Уочено је да и даље постоје одређене мањкавости везано за процес пријема и евидентирања натуралних донација, гдје је уочено да активности везане за процес комплетирања потребне документације која претходи евидентирању истих траје дужи временски период.
- Поново су уочене слабости у организацији и припреми свих активности и провођењу пописа.
- Министарство није у 2016. години реализовало средства од извршеног трансфера из 2010. године (око 457.968 USD).
- Министарство није предузимало значајније активности на пројекту трајног рјешавања смјештаја професионалних војних лица⁷.
- Вишегодишњи капитални пројекат “Ремонт хеликоптера” још увијек није реализован.
- Није унапријеђен процес управљања и координације пројектима како не би долазило до великих кашњења у њиховој реализацији.
- Услуге за најам спојних путева се не евидентирају на одговарајућа конта. И даље се плаћају камате за најам спојних путева због кашњења у одобравању плаћања.
- Није креиран дугорочни план занављања рачунарске опреме.
- Није унапријеђен процес управљања и координације процесима јавних набавки ИТ опреме па се исте не реализују у складу са годишњим плановима.
- И даље поједина наведена потраживања имају негативан салдо што није у складу са рачуноводственим правилима и принципима.

3. Систем интерних контрола

Министарство је одговорно за креирање, примјену и одржавање интерних контрола које су релевантне за припрему и презентацију финансијских извјештаја и усклађеност пословања са законима и другим прописима. Интерне контроле представљају цјеловит/интегралан процес којег проводи руководство и особље институције, с циљем приступања ризицима и пружања разумног увјерења да се у извршавању мисије институције постижу слједећи општи циљеви: уредно, етично, економично, ефикасно и ефективно извршавање пословних операција; одговорност за испуњавање обавеза; пословање у складу са законима и прописима; заштита ресурса од губитака, злоупотребе и наношења штете⁸.

Извршили смо испитивање система интерних контрола, административних и рачуноводствених процедура и квалитета финансијског управљања у Министарству и констатовали да постоје интерне слабости система интерних контрола на које Министарство може утицати, али и екстерни фактори који имају утицаја на ефикасност система интерних контрола, а не зависе од Министарства.

Министарство континуирано ради на унапређењу система интерних контрола (редовно одржава стручне колегијуме, унапређује и доноси нове интерне акте, предузима активности на процјени и евидентирању у пословним књигама вриједности материјалних средстава покретне перспективне војне имовине, активности везано за

⁷ Проблематика смјештаја детаљније обрађена у извјештају ревизије учинка „Смјештај активних војних лица у Министарству одбране БиХ“.

⁸ INTOSAI GOV 9100 *Смјернице за стандарде интерних контрола за јавни сектор*

развој система стандардизације, кодификације и контроле квалитета, предузима активности за предају непокретне војне имовине ентитетима и сл.), међутим, и даље су уочене одређене слабости у функционисању система интерних контрола (неажурност рачуноводства и неажурности вођења благајничких дневника, спорост у процјени и евидентирању имовине, слабости везано за исплате накнада за одвојени живот и смјештај, слабости везане за попис слабости у систему јавних набавки и сл.), што оставља простор за побољшање и надоградњу истог.

Желимо скренути пажњу на чињеницу да још увијек није ријешено питање располагања војном имовином, које је један од сегмената опште проблематике државне имовине, што представља ризик за ефикасно и транспарентно управљање јавним средствима, те сметњу при реализацији програмских циљева Министарства. Непреузимање неперспективне непокретне и покретне имовине од стране осталих надлежних институција захтијева ангажовање додатних ресурса Министарства на обезбјеђењу ове имовине. Наиме, неријешен статус имовине осим проблема ангажовања средстава за одржавање и обезбјеђење исте, представља и проблем са аспекта књиговодствених евиденција и вршења пописа, а што све заједно представља ризик за евентуалне злоупотребе и несавјестан однос при располагању имовином.

Поступком ревизије смо установили да Министарство континуирано ради на рјешавању наведене проблематике, међутим, рјешавање питања војне имовине није у надлежности Министарства и представља својеврсно политичко питање⁹.

Потребно је, у циљу ефикаснијег пословања и поузданог финансијског извјештавања, на свим нивоима успоставити систем интерних контрола који ће елиминисати наведене слабости и допринијети ефикасном остваривању циљева Министарства.

Наглашавамо како је потребно, у сарадњи са надлежним институцијама (Предсједништво БиХ, Парламентарна скупштина БиХ, Савјет министара БиХ и ентитетске владе, те Министарство финансија и трезора БиХ), што прије ријешити питање располагања војном имовином, као предуслова тачног рачуноводства, те истинитог и фер исказивања имовине у финансијским извјештајима Министарства.

Финансијско управљање и контрола: За успоставу система финансијског управљања и контроле, који се заснива на управљању ризицима и даје разумно увјерење да ће се циљеви институције остварити на правилан економичан, ефикасан и ефективан начин, одговорно је руководство Министарства. У циљу успоставе и провођења финансијског управљања и контроле Министарство је у 2016. години донијело Правилник о успостављању и провођењу финансијског управљања и контроле у Министарству одбране и Оружаним снагама, а почетком 2017. године и Акциони план за успостављање система финансијског управљања и контроле који садржи активности, рокове и носиоце активности. У Извјештају о финансијском управљању и контроли за 2016. годину, који је достављен Централној хармонизацијској јединици (ЦХЈ), Министарство је навело мјере које планира предузети за даљи развој система финансијског управљања и контроле по COSO компонентама (контролно окружење, управљање ризицима, контролне активности, информације и комуникације те праћење и процјена система).

⁹ Почетком 2012. године постигнут је споразум политичких лидера о принципима расподеле непокретне војне имовине, међутим, још увијек нису конкретизоване радње по питању непокретне војне имовине (процјена имовине, укњижба власништва, евидентирање у пословним књигама).

Препоручујемо Министарству да, у складу са прописима који регулишу област финансијског управљања и контроле, настави активности на унапређењу овог система и имплементира процес управљања ризицима како би систем финансијског управљања и контроле био ефикасан и заснован на COSO компонентама.

Интерна ревизија: Сходно одредбама Закона о интерној ревизији институција БиХ¹⁰ и Одлуке о критеријумима за успостављање јединице интерне ревизије у институцијама БиХ¹¹, Централна јединица интерне ревизије Министарства је надлежна за обављање функције интерне ревизије у Министарству (Министарство одбране и Оружане снаге). Правилником о унутрашњој организацији Министарства је дефинисано да радом Јединице за интерну ревизију Министарства руководи руководилац са статусом руководиоца државног службеника који за свој рад одговара министру. Јединица за интерну ревизију обавила је 20 ревизија у складу са усвојеним Годишњим планом рада. Уочено је да се налази интерне ревизије углавном односе на слабости система интерних контрола, које је и Канцеларија за ревизију идентификовала, те су дате препоруке које требају да помогну руководству у ефикасном извршавању њихових обавеза те даљем унапређењу система финансијског управљања и контроле. *Сугеришемо Министарству да, у циљу даљег унапређења система интерних контрола код ревидираних процеса, настави активности на реализацији препорука интерне ревизије.*

- **Организација и руковођење**

Министарством руководи министар који има два замјеника: замјеника министра одбране за политику и планирање и замјеника министра одбране за управљање ресурсима. Величину, структуру и локацију Оружаних снага предлаже министар одбране, а приједлог усваја Предсједништво БиХ.

Надлежности, начин руковођења и систематизација радних мјеста у Министарству дефинише се Правилником о унутрашњој организацији Министарства који на приједлог министра потврђује Савјет министара Босне и Херцеговине. Унутрашња организација у Министарству задовољава потребе за људским ресурсима и углавном се не користе други видови запошљавања. Министарство спроводи свеобухватну анализу описа послова радних мјеста систематизованих у Министарству и настоји да сагледа функционалност у складу са одобреном систематизацијом.

У процесу ревизије сагледано је и управљање људским ресурсима Министарства. Под управљањем људским ресурсима подразумевају се међусобно повезане активности и процеси од којих су најважнији: планирање броја радних мјеста, анализа послова тј. радних мјеста, дефинисање компетенција и вјештина за свако радно мјесто, процес селекције, професионална обука и развој запослених, унапређење знања и вјештина запослених, мотивација запослених и међуљудски односи те комуникација са запосленим.

Министарство проводи оцјењивање рада државних службеника у складу са Правилником о начину оцјењивања рада државних службеника у институцијама БиХ, а

¹⁰ Службени гласник БиХ, број 27/08, 32/12

¹¹ Службени гласник БиХ, број 49/12

оцјењивање рада војних лица врши се у складу са Правилником о оцјењивању рада војних лица у Министарству и Оружаним снагама.

- **Стратешки план, програм рада и извјештај о раду**

Стратешко планирање на нивоу Министарства и Оружаних снага засновано је на стратешким концептуалним документима¹². Сви документи везани за стратешко планирање су засновани на релевантним законима и објављени су на интернет страници Министарства.

Предсједништво Босне и Херцеговине је на својој 31. сједници, одржаној 24.11.2016. године усвојило документе: „Преглед одбране“ и „План развоја и модернизације оружаних снага БиХ 2017–2027“. Наведени документи би требали дати стратешку визију развоја одбрамбеног система Босне и Херцеговине до 2027. године.

Програмом рада Министарства за 2016. годину утврђено је 145 активности које су сврстане у 19 пројеката и 4 програма рада који подржавају три специфична циља. Тежиште рада Министарства у 2016. години било је усмјерено на реализацију програмских послова и задатака из надлежности Министарства као органа управе, активностима придруживања НАТО-у те завршетку претходних реформских активности.

Извјештај о раду: Министарство је доставило Извјештај о раду за 2016. годину Предсједништву БиХ, Заједничкој комисији за одбрану и безбједност Парламентарне скупштине БиХ те Савјету министара БиХ. Према наводима из извјештаја о раду Министарство је од 145 планираних активности у потпуности реализовало 135 активности, дјелимично је реализовало 7 активности, а 3 активности су остале нереализоване. У Извјештају о раду истакнути су проблеми који су отежавали функционисање одбрамбеног система БиХ и рад Министарства. Тако се наводи да су недовољна буџетска средства отежавала процес јавних набавки, онемогућила развој инфраструктуре и опремања, те значајнија побољшања логистичке функције одржавања. Због наведених околности, техничко стање и старосна структура постојећих материјално-техничких средстава није на задовољавајућем нивоу, а нису постојале ни претпоставке за израду и реализацију значајних пројеката који би покренули процес модернизације ОС БиХ. Такође, функционални систем управљања персоналом био је оптерећен немогућношћу адекватне персоналне попуне у области логистике и летачког и специјалистичког кадра.

Превенција корупције: Борба против преваре и корупције изузетно је важна у Министарству због саме природе дјелатности и комплексности Министарства. Политиком изградње интегритета, смањења ризика и борбе против корупције у Министарству и Оружаним снагама, прецизирано је да Министарство даје смјернице и одобрава обуку у области изградње интегритета, превенције, смањења ризика и борбе против корупције у Министарству и Оружаним снагама. Припадници Министарства учествују на семинарима и радионицама, у земљи и иностранству, које за предмет имају изградњу интегритета и борбу против корупције, а дио припадника Министарства присуствује и семинарима у организацији НАТО-а и EUFOR-а. У складу са Стратегијом за борбу против корупције 2015–2019. Савјета министара БиХ и Акционим планом за провођење Стратегије, Министарство је у 2016. години донијело и Агенцији доставило Извјештај о имплементацији Акционог плана Стратегије (2015–2019) за борбу против корупције.

¹² Одбрамбена политика БиХ (одобрена од Предсједништва БиХ 2008. године), Политика одбрамбеног планирања (одобрена од министра одбране 2009. године), Политика управљања одбрамбеним ресурсима (одобрена од министра одбране 2009. године), Смјернице за одбрамбено планирање (одobreне од министра одбране у јануару 2013. године за период до 2018. године), Концепт система програмирања, планирања, буџетирања и извршења.

4. Буџет и извјештавање

Министарство је упутило захтјев за додјелу средстава из буџета за 2016. годину у два дијела и то: Буџетски захтјев до финансијског ограничења у износу од **290.871.000 КМ** и Анекс буџетског захтјева у износу од **43.127.000 КМ**. Укупни буџетски захтјев са Анексом за 2016. годину износио је 333.998.000 КМ. Министарство финансија и трезора БиХ није одобрило Анекс буџетског захтјева већ је Министарству наложило да потребна средства обезбиједи реструктурисањем у оквиру одобреног буџета.

Законом о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2016. годину одобрено је 290.871.000 КМ и то 284.071.000 КМ за текуће издатке и 6.046.000 КМ за капиталне издатке и капиталне грантове 754.000 КМ. Средства за капиталне издатке односе се на набавку опреме (3.922.000 КМ), набавку осталих сталних средстава (373.000 КМ), реконструкцију и инвестиционо одржавање (1.751.000 КМ).

Осим наведених средстава, Министарству су у 2016. години била на располагању и пренесена неискориштена средства у износу од 9.653.314 КМ (за ремонт хеликоптера 7.480.000 КМ и средства донације у износу од 2.173.314 КМ), тако да је Министарство у 2016. години располагало укупним буџетом од **300.524.314 КМ**.

На основу двије Одлуке о реструктурисању расхода Министарства финансија и трезора БиХ, Министарству је одобрено реструктурисање расхода у укупном износу од 6.803.118 КМ или 2,24% одобреног буџета. Прво реструктурисање¹³ расхода извршено је у износу од 673.118 КМ или 0,23% укупно одобрених расхода за 2016. годину, а друго реструктурисање¹⁴ расхода у износу од 6.130.000 КМ, што је 2,11% од укупно одобреног буџета. Приликом другог реструктурисања, из одобреног буџета за 2016. годину издвојено је 5.700.000 КМ за набавку моторних возила у вишегодишњи пројекат. Поред наведеног, Министарству је раније одобрен и вишегодишњи пројекат, у износу од 7.480.000 КМ, на име ремонта хеликоптера, а у складу с Одлуком о измјенама и допуни Одлуке Савјета министара БиХ о вишегодишњем пројекту ремонта хеликоптера за период 2013–2014. година.

Министарство је сачинило и доставило надлежним органима и институцијама Годишњи финансијски извјештај за 2016. годину у складу са важећим прописима и у утврђеном року. Такође, Годишњи извјештај о реализацији Плана и програма рада Министарства за 2016. годину достављен је Савјету министара БиХ.

5. Извршење буџета

У Годишњем финансијском извјештају Министарства за 2016. годину исказани су расходи у укупном износу од 279.278.320 КМ или извршење 93% од укупно расположивих средстава (300.524.314 КМ). Од укупно реализованих издатака на 31.12.2016. године на текућим издацима извршење је било 272.804.916 КМ или 98%. Извршење на капиталним издацима износи 6.002.874 КМ или 99%. Средства донација су реализована у износу од 452.611 КМ или 21%, док су Вишегодишња капитална улагања (ВКУ) реализована у износу од 17.919 КМ. Нереализована средства у износу од 21.245.994 КМ највећим дијелом се односе на пренесена, а неутрошена средства за вишегодишња капитална улагања и новчане донације.

¹³ Одлука Министарства финансија и трезора БиХ број 05-16-2-7091-3/16 од 06.09.2016. године.

¹⁴ Одлука Министарства финансија и трезора БиХ број 05-16-2-10575-2/16 од 29.12.2016. године.

Преглед расхода буџета приказан је у Табели I у прилогу Извјештаја.

5.1. Бруто плате и накнаде плата

Бруто плате и накнаде су реализоване у износу од 188.845.008 КМ. Број запослених одобрен Законом о буџету износи 10.011 колико је и укупан број запослених са 31.12.2016. године. У току 2016. године радни однос су засновала 504 лица. Министарство је у извјештајном периоду напустило 465 запослених по разним основама.

Обрачун плата за запослене у Министарству врши Министарство финансија и трезора БиХ путем Централизованог система обрачуна плата, а обрачун плата за припаднике Оружаних снага и даље врши Министарство одбране путем посебног компјутерског програма. Министарство финансија и трезора БиХ је провело процедуру и склопило уговор са одабраним добављачем за набавку софтвера за обрачун плата и накнада припадника Оружаних снага који треба бити уграђен у систем Централизованог обрачуна плата и накнада, који се води у Министарству финансија и трезора БиХ, међутим, исти још увијек није стављен у функцију. У току је тестна фаза обрачуна плата за припаднике Оружаних снага (детаљније поглавље 9).

Додаци на плату: Приликом обрачуна плата врши се и обрачун посебног додатка на плату за професионална војна лица у Министарству одбране и Оружаним снагама БиХ на основу Одлуке Савјета министара о посебним додацима на плату за професионална војна лица у МО и ОС БиХ¹⁵.

5.2. Накнаде трошкова запослених

Накнаде трошкова запослених у 2016. години износиле су 57.093.216 КМ, што је 99,95% одобреног буџета. Значајније накнаде односе се на издатке за превоз (12.939.882 КМ), топли оброк (9.327.192 КМ), регрес (2.962.246 КМ), одвојени живот (6.424.325 КМ), накнаде за смјештај војних и других лица (8.220.219 КМ), јубиларне награде (4.669.623 КМ) те накнаде за мировне мисије (4.086.879 КМ).

¹⁵ Службени гласник БиХ број 2/2009

5.3. Издаци за путне трошкове

Законом о буџету за 2016. годину Министарству је одобрено 3.025.000 КМ за путне трошкове, док је реструктурисањем ова позиција повећана за 480.000 КМ, тако да је Министарству у току године било расположиво укупно 3.505.000 КМ. Извршење буџета на овој позицији износи 3.406.976 КМ, што је у односу на прошлу годину мање за 82.906 КМ. Од укупних трошкова службених путовања у 2016. години на путне трошкове у земљи односи се 1.674.856 КМ, а на путне трошкове у иностранству 1.732.120 КМ.

Путовања у земљи су реализована током обављања редовних активности Министарства и Оружаних снага БиХ (обилазак локација Оружаних снага БиХ, обиљежавање годишњица, школовање у земљи, деминирање и слично) док се путовања у иностранство углавном односе на билатералне и мултилатералне састанке, конгресе, конференције, самите, семинаре, курсеве, мисије, радионице и усавршавање.

5.4. Издаци за енергију и комуналне услуге:

Издаци за енергију и комуналне услуге у 2016. години остварени су у износу од 6.586.108 КМ. или 97% одобреног буџета (6.801.000 КМ). Значајнији трошкови односе се на издатке за енергију и комуналне услуге (3.611.848 КМ), лож уље (1.322.407 КМ), воду и канализацију (755.954 КМ) и централно гријање (388.432 КМ).

Издаци за енергију и комуналне услуге: Запримање фактура врши се у складу са Одлуком о стандардним оперативним процедурама стварања обавеза и уноса података путем ИСФУ у Главну књигу трезора. Сви рачуни за комуналне услуге достављају се директно на адресу Министарства, односно у Сектор за финансије и буџет, ради ажурности евидентирања и благовременог подношења фактура на наплату, како би се избјегло плаћање камата. Евиденције о комуналним трошковима воде се по мјесецима, гдје се евидентирају све пристигле фактуре, камате и износ дуга према добављачима.

С обзиром на то да, као и претходних година, и даље постоје неслагања у погледу неизмирених обавеза између Министарства и одређених добављача за комуналне услуге, у претходном периоду и током текуће године Министарство је проводило активности на усаглашавању обавеза са наведеним добављачима које нису дале очекиване ефекте. Значајније разлике се односе на неусаглашене обавезе према електродистрибуцијама, за испоручену електричну енергију.

Лож уље: Процедура набавке је проведена путем отвореног поступка, а уговори са изабраним понуђачима су закључени у десетом мјесецу. Набавке су извршене у складу с потребама касарни, а на основу распоредних налога који су добављачима достављени као допуна уз наруџбенице. Испоруку су пратиле отпремнице које су потписивала одговорна лица на локацијама – касарнама и истовремено састављале записник о пријему. Испорука је извршена у складу са уговором.

Чланом 47. Правилника о примјени Закона о акцизама у Босни и Херцеговини, прописано је да физичка и правна лица могу остварити право на поврат плаћене акцизе за набављено лож уље, за календарску годину, у количини од 9 литара по м² за загријавање пословних просторија. Акциза по литру горива износи 30 фенинга, а Министарство је у текућој години набавило цца 1.000.000 литара лож уља. Министарство није Управи за индиректно опорезивање у текућој нити у претходним годинама подносило захтјев за поврат акциза.

Препоручујемо Министарству да размотри могућност да у складу са важећим законским и подзаконским актима предузме активности према Управи за индиректно опорезивање БиХ везано за поврат плаћених акциза на лож уље.

5.5. Издаци за набавку материјала

Трошкови материјала исказани су у износу од **4.220.552 КМ**, односно 80% у односу на буџетом одобрена средства. Извршење је незнатно мање у односу на претходну годину. Финансијски најзначајнији трошкови материјала се односе на храну и прехранбени материјал (2.011.775 КМ), одјећу, униформе и платно (625.339 КМ), компјутерски материјал (214.137 КМ) и ситан инвентар (231.521 КМ).

Храна и прехранбени материјал: Прехранбени производи за потребе Министарства набављани су од добављача изабраних по оквирним споразумима из претходних година те уговорима по оквирним споразумима закљученим на основу проведених отворених поступака у 2016. години. На бази узорка тестиране су фактуре за поједине добављаче и установљено је да испоручене цијене одговарају уговореним, а за утврђене неусклађености фактура с уговорима се креирају књижне обавијести и достављају добављачу.

Међутим, проведеном ревизијом, утврдили смо да се у складиштима Оружаних снага на стању налазе залихе (месне и рибље конзерве) које се, с обзиром на просјечну годишњу потрошњу ових намирница прописану Планом исхране у Оружаним снагама у миру, који се примјењује од 01.04.2016. године, неће моћи утрошити до истека њиховог декларисаног рока трајања. Конкретније, на залихама се налазе артикли исхране (конзерви) у количинама од цца 36.000 кг, који сходно Плану исхране, неће моћи бити утрошени прије декларисаног истека рока трајања. Министарство је у 2017. години овај проблем настојало превазићи одобравањем повећања утрошка конзервиране хране на рачун смањења утрошка нескладишних артикала исхране.

Везано за све наведено, не можемо потврдити како се цјелокупан процес, од планирања потреба, набавке, прерасподјеле и утрошка артикала исхране проводи на учинковит и економичан начин.

С обзиром на евидентну неусклађеност количине залиха артикала исхране с планираним потребама Оружаних снага, потребно је унаприједити унутрашње контроле везано за управљање залихама те планирање и набавку залиха за наредни период и усагласити са стварним потребама Оружаних снага.

5.6. Издаци за услуге превоза и горива

Издаци за службена возила Министарства одбране и Заједничког штаба, војна возила и летјелице, са 31.12.2016. године остварени су у износу од 6.463.949 КМ. Најзначајнији издаци се односе на дизел (2.874.626 КМ), млазно гориво (1.441.639 КМ), материјал за поправак и одржавање возила (1.044.128 КМ), услуге поправки и одржавања возила (554.761 КМ), аутогуме (144.209 КМ) итд.

Службена возила: Кориштење службених возила у Министарству одбране и Оружаним снагама Босне и Херцеговине регулисано је са два правилника и то Правилником о броју, начину кориштења и одржавању службених возила у Министарству одбране Босне и Херцеговине и Правилником о броју, условима набавке, начину кориштења и

одређивању лица с правом кориштења службених специјализованих возила у Министарству одбране и Оружаним снагама Босне и Херцеговине. У Министарству и Оружаним снагама се воде евиденције о утрошку горива и одржавању возила, с тим што су се евиденције о одржавању возила у Министарству одбране почеле водити крајем 2016. године па ће се њихови ефекти моћи сагледати у 2017. години.

Укупан износ средстава утрошен за материјал и услуге поправки и одржавања свих возила у 2016. години износи 1.598.889 КМ. У поређењу с прошлом годином, када је на истим позицијама исказан износ од 1.623.025 КМ, у овој години је исказани износ мањи за 24.136 КМ. Релативно велики износи утрошених средстава за поправак и одржавање возила је посљедица застарјелог возног парка у Министарству и Оружаним снагама.

У току 2016. године Министарство је објавило јавни оглас за продају 54 возила, а методом затворених писаних понуда је продато једно возило. Поновљени поступак продаје возила није извршен до краја године.

5.7. Издаци за текуће одржавање

Издаци за текуће одржавање са 31.12.2016. године су остварени у износу од 4.300.111 КМ. Значајнији трошкови односе се на поправак и одржавање опреме (1.592.998 КМ), поправак и одржавање возила (1.598.888 КМ) те поправак и одржавање зграда (690.671 КМ).

Услуге поправка и одржавања опреме (1.592.998 КМ): обухватају поправак и одржавање термоенергетских постројења, електроенергетских погона, електроуређаја и радионичке опреме, трансформаторских станица, телефонских централа, телекомуникацијске опреме, кухињско-трпезаријске опреме, расхладних уређаја, опреме за видеонадзор, компјутерске опреме и друге опреме на локацијама Министарства одбране и Оружаних снага широм БиХ.

Избор добављача за поправак и одржавање опреме извршен је на основу цијена појединих резервних дијелова, потребних норма сати за замјену тих дијелова и цијене норма сата. Ревизијом ових издатака уочили смо да се значајан дио фактурисаних вриједности као и ранијих година односи на резервне дијелове и норма сате који нису били предмет уговора.

Водећи се досадашњим искуством у одржавању опреме, Министарство би у наредном периоду требало пуну пажњу посветити креирању спецификација за услуге поправки и одржавања опреме како би се непредвиђене услуге и резервни дијелови свели на минимум те обезбиједило ефикасно праћење закључених уговора.

Услуге поправке и одржавања зграда (697.671 КМ): обухватају извођење грађевинско-занатских и инсталатерских радова на основном одржавању инфраструктуре и објеката према закљученим оквирним споразумима са изабраним добављачима, а у складу с потребама за овом врстом услуга током године, те набавку грађевинског материјала у сврху инфраструктурног одржавања објеката. Предмет основног одржавања углавном су били водоводна, канализациона и хидрантска мрежа, громобранске инсталације и кровови.

5.8. Уговорене услуге

Издаци за уговорене услуге остварени су у износу од 2.489.179 КМ. Значајнији издаци односе се на услуге примарне здравствене заштите (763.526 КМ), услуге одржавања курсева за полицијске службенике (385.268 КМ), протоколарне трошкове (313.871 КМ) и издатке за репрезентацију (273.887 КМ).

Услуге примарне здравствене заштите: На овај conto књижене су услуге здравствених прегледа професионалних војних лица и то пилота и летачког особља, деминера, возача и лица која се упућују на школовање и у војне мисије у иностранство, што укључује вакцинацију, систематске прегледе, оцјену способности и сл. За ове потребе Министарство има закључене уговоре на основу проведене процедуре и потписаних оквирних споразума из 2014. године са здравственим установама у Сарајеву, Тузли, Бањој Луци и Зеници. Тестирањем је утврђено да су услуге извршене у складу с потписаним уговорима, у прилогу фактура достављени су записници са уредно обављеним прегледима као и списак лица која су прошла прегледе. У Одсјеку за санитетско-ветеринарску заштиту води се уредна евиденција реализације уговора и вриједносно и количински.

Услуге репрезентације: Издаци за трошкове репрезентације за 2016. годину износили су 273.887 КМ и мањи су у односу на прошлу годину за 99.662 КМ. Правилником о кориштењу средстава за репрезентацију Савјета министара БиХ, Министарству је, укључујући и Оружане снаге БиХ, утврђен максималан износ средстава за репрезентацију на годишњем нивоу од 330.000 КМ.

С обзиром на комплексну организацију Министарства и Оружаних снага као и чињеницу да се репрезентација користи кроз различите моделе потрошње (Правилник о репрезентацији, уговори закључени по Закону о јавним набавкама с агенцијом и добављачима за набавке роба за потребе интерне репрезентације и сл.) и са неуједначеном динамиком реализације по структури, отежано је праћење реализације ових трошкова које се врши на више нивоа. Праћење утрошка средстава репрезентације према корисницима и утврђеним лимитима за интерну репрезентацију обавља Одјељење за опште и заједничке послове, праћење реализације уговора потписаних за потребе набавке роба за интерну репрезентацију се врши у Оружаним снагама, док Сектор за финансије и буџет прати трошкове и води евиденцију о мјесечној потрошњи средстава и укупно одобреном годишњем износу за репрезентацију.

6. Капитални издаци

Министарству су буџетом за 2016. годину одобрени капитални издаци у износу од 6.046.000 КМ. У току године Министарство је вршило промјену структуре расхода те промјену намјенске структуре капиталних издатака, тако да су укупно одобрени капитални издаци у 2016. години износили **6.080.311 КМ** и то за на набавку опреме (4.344.618 КМ), набавку сталних средстава у облику права (293.000 КМ) и реконструкцију и инвестиционо одржавање (1.442.693 КМ).

Капитални издаци су реализовани у износу од **6.005.104 КМ** или **98,8%** од одобрених средстава за ове намјене, а односе се на набавку опреме (4.321.896 КМ), набавку сталних средстава у облику права (245.955 КМ) и реконструкцију и инвестиционо одржавање (1.437.253 КМ).

Набавка опреме обухвата компјутерску опрему (455.440 КМ), опрему за пренос података и гласа (1.243.415 КМ), моторна возила (1.066.280 КМ), машине, уређаје и алате (140.306 КМ), војну опрему (1.124.773 КМ), полицијску опрему (101.205 КМ) те осталу опрему (190.477 КМ). Набавка сталних средстава у облику права састоји се од софтвера (170.533 КМ) и студија изводљивости (75.422 КМ).

Од укупно реализованог износа (6.005.104 КМ) на издатке који су евидентирани на краткорочним разграничењима и чија ће коначна реализација по закљученим уговорима бити у току 2017. године односи се 3.250.506 КМ.

Ревизијом је констатовано да су у току године три пута вршене измјене намјенске структуре капиталних издатака те да су, према Обрасцу 6.1. Годишњег финансијског извјештаја, одређене аналитичке позиције у оквиру набавке опреме реализоване у већем износу и другачијој структури опреме у односу на посљедњу Намјенску структуру капиталних улагања коју је одобрило Министарство финансија и трезора БиХ 11.01.2017. године. Ради се о сљедећим аналитичким позицијама: Рачунарска опрема, Опрема за пренос података и гласа, Лабораторијска опрема, Опрема за испитивање околиша, Војна опрема те Остала реконструкција и побољшања.

До одступања реализоване у односу на посљедњу намјенску структуру капиталних издатака је, између осталог, дошло због резервисања средстава за ПДВ и шпедицију као разграничених расхода.

На честе промјене намјенске структуре утичу донације сталних средстава чија се реализација, како образлажу у Министарству, не може планирати и предвидјети у потпуности, али и ефикасност поступака јавних набавки (трајање поступака, понављање поступака, неблаговремено покретање поступака), тако да је у 2016. години вриједност набавки чији су уговори закључени почетком 2016. године, а на основу процедура које су покренуте и планиране буџетом 2015. године, износила 649.916 КМ.

Препоручујемо да се унаприједи процес планирања и реализације капиталних издатака у свим његовим фазама (од планирања до евидентирања и извјештавања).

6.1. Вишегодишња капитална улагања (ВКУ)

Остали ВКУ: Савјет министара БиХ је 30.12.2015. године донио сљедеће одлуке о вишегодишњим пројектима.¹⁶

- Одлука о одобравању вишегодишњег пројекта „Обезбјеђење и унапређење оперативности хеликоптера Оружаних снага БиХ, са периодом реализације 2016–2025. година“ у износу од 300.000.000 КМ (300 милиона КМ).
- Одлука о одобравању вишегодишњег пројекта “Школовање официра војно-евиденционе специјалности авијација, са периодом реализације 2016–2024. година” у износу од 7.828.200 КМ.
- Одлука о одобравању вишегодишњег пројекта “Обезбјеђење и унапређење оперативности моторних возила Оружаних снага БиХ, са периодом реализације 2016–2018. година” у износу од 21.211.000 КМ.
- Одлука о одобравању вишегодишњег пројекта “Набавка опреме за извршење задатака помоћи цивилним органима у реаговању на природне и друге

¹⁶ Службени гласник БиХ број 5/16

катастрофе, са периодом реализације 2016–2020. година” у износу од 8.819.275 КМ.

Наведене одлуке Савјет министара БиХ је донио на основу претходно израђених идејних пројеката у којима је објашњен значај и циљеви пројеката, тренутно стање у ОС по наведеним областима, приједлог динамике и начина реализације пројеката, анализе процијењених ризика, правни и финансијски оквир пројеката. Радне групе су сачиниле техничке карактеристике за сваки вишегодишњи пројекат појединачно, односно за пројекат „Школовање официра војно-евиденционе специјалности авијација“ спецификацију трошкова и оквирне планове реализације пројеката и доставиле Министарству.

У наведеним одлукама дефинисано је да ће средства за финансирање и динамика финансирања бити регулисана посебном одлуком Савјета министара БиХ.

Савјет министара БиХ је 10.11.2016. године донио Одлуку о одобравању средстава финансирања и динамике реализације вишегодишњег пројекта „Обезбјеђење и унапређење оперативности моторних возила Оружаних снага БиХ с периодом реализације 2016–2018. година“, којом је одобрено да се из буџета Министарства за 2016. годину издвоји 5.700.000 КМ за овај пројекат те да се средства у износу од 148.000 КМ обезбиједе из примитака од продаје моторних возила у 2016. години. С обзиром на то да је одлука донесена крајем 2016. године, средства у износу од 5.700.000 КМ су пренесена у 2017. годину, док су планирани примици од продаје моторних возила у 2016. години реализовани у износу од 4.101 КМ.

С обзиром на то како се ради о пројектима значајним за Министарство, желимо скренути пажњу на то да је потребно благовремено предузети све неопходне активности како би се евентуални ризици свели на најмању мјеру те предупредили значајнији проблеми. То подразумијева обезбјеђење адекватне организационе структуре за реализацију пројеката, континуирану координацију, мониторинг, евалуацију и извјештавање о пројектима у свим њиховим фазама те правовремено обезбјеђење свих неопходних правних и финансијских предуслова и претпоставки.

Програм "ПЕРСПЕКТИВА": Министарство од 2014. године имплементира властити „Перспектива“ програм транзиције и збрињавања отпуштеног персонала Министарства одбране и Оружаних снага БиХ у циљу што брже реинтеграције из војног у цивилни живот.

Законом о буџету за 2016. годину Министарству су за овај програм у оквиру позиције Капитални грантови одобрена средства у износу од 754.000 КМ. Савјет министара БиХ је 31.08.2016. године донио Одлуку о удруживању средстава из буџета Министарства у вишегодишњи пројекат транзиције и збрињавања отпуштеног персонала Министарства и Оружаних снага БиХ – Програм „Перспектива“ за период 2016–2020.¹⁷ Сходно наведеној одлуци, у октобру 2016. године извршена је промјена Оперативног плана за извршавање буџета Министарства за 2016. годину којим су одобрена средства за ове намјене издвојена у вишегодишњи пројекат. У 2016. години утрошено је 17.919 КМ, а остатак средстава у износу од 736.081 КМ је пренесен у 2017. годину.

¹⁷ Службени гласник БиХ број 74/16

7. Биланс стања

Укупна актива Министарства односи се на новчана средства у благајни (180.675 KM), краткорочна потраживања (669.851 KM) и стална средства (170.471.385 KM).

Укупна пасива Министарства односи се на краткорочне текуће обавезе (6.761.471 KM), краткорочне текуће обавезе према запосленима (20.404.324 KM), краткорочна разграничења (3.344.614 KM) и изворе средстава (170.471.385 KM).

Биланс стања приказан је у Табели II у прилогу Извјештаја.

- **Краткорочна потраживања**

Краткорочна потраживања исказана у билансу стања на 31.12.2016. године износе 669.851 KM. Потраживања се састоје од потраживања за унапријед плаћену робу и услуге – авансе (99.524 KM), осталих потраживања (570.327 KM).

Потраживања за унапријед плаћену робу и услуге (аванси) се односе на потраживања од добављача Технички ремонтни завод Хаџићи – ТРЗ. Наиме, Министарство је извршило уплату аванса наведеном добављачу на основу уговора о пружању услуга ремонта, одржавања, сервисирања и промета NVO од 03.09.2009. године. Имајући у виду да Министарство располаже ликвидним буџетским средствима, сматрамо да не постоји оправданост плаћања унапријед. Иако је Министарство предузимало активности на реализацији датог аванса исти још увијек није затворен, нити је у циљу заштите јавних средстава обезбиједило инструмент обезбјеђења поврата датог аванса у случају неизвршавања уговорених обавеза.

Узимајући у обзир старост насталог потраживања, потребно је хитно предузети мјере у циљу рјешавања насталог потраживања, тј. коначног поврата или рјешавања датог аванса.

Остала потраживања (570.327 KM) обухватају потраживања за дате аконтације за службени пут (44.714 KM), потраживања од радника за мањкове (8.853 KM), потраживања од VDI у иностранству (122.279 KM), потраживања за штете од осигуравајућих друштава (-1.374 KM), потраживања за рефундацију накнада за боловање (-132.207 KM), остала потраживања (63.160 KM) те прелазни рачун потраживања (464.948 KM).

И даље поједина наведена потраживања имају негативан салдо што није у складу са рачуноводственим правилима и принципима. На овај начин постоји и необјективан приказ укупних потраживања јер потраживања која имају негативан умањују укупна потраживања тако да су укупна потраживања приказана у мањем износу за 133.625 KM.

Приликом евидентирања трансакција и књиговодствених промјена у Главној књизи потребно је обезбиједити потпуно поштивање рачуноводствених правила и принципа како би исказана салда на билансним позицијама била тачна и одражавала стварно стање.

Остала потраживања (63.160 KM): Ревизијом је констатовано да се највећи износ (44.364 KM) односи на потраживања од правног лица (Минекс д.о.о.) за закуп пловног чланка и реморкера за период април – децембар 2016. године на основу Уговора који је Министарство закључило са овим субјектом у септембру 2016. године. Министарство је

рачуна за наведени период сачинило и издало тек у 2017. години те су цјелокупна потраживања према наведеном правном лицу евидентирана тек 24.02.2017. године и након извршеног пописа потраживања.

Издавање рачуна за услуге које Министарство даје правним лицима треба вршити редовно по извршеној услузи те евидентирати благовремено сходно рачуноводственом принципу ажурности.

Прелазни рачун потраживања (464.948 КМ): Ревизијом је констатовано да се на овај conto евидентирају потраживања Министарства за рефундацијом трошкова од разних организација у складу с потписаним споразумима о финансирању одређених активности и трошкова који су настали приликом реализације тих активности, потраживања од Управе за индиректно опорезивање за поврат ПДВ-а, те потраживања од запослених која се наплаћују путем обустава од плате. У структури салда на потраживања из 2014. године се односи 59.175 КМ, потраживања из 2015. године (20.669 КМ), а остало су потраживања из 2016. године. Значајан износ ових потраживања је евидентиран у фебруару 2017. године након сачињавања извјештаја пописне комисије и након што су иста и реализована.

Реализација извршног трансфера из 2010. године (ПМА): Министарство није у 2016. години реализовало средства од извршеног трансфера из 2010. године¹⁸ (око 457.968 УСД). Као што је претходне године констатовано, Заједнички штаб ОС БиХ је, у координацији са Сектором за набавку и логистику те Канцеларијом за сарадњу са одбраном¹⁹ Амбасаде САД у Сарајеву, 17.12.2015. године доставио нови приједлог реализације преосталих средстава од датог аванса- трансфера. Предложена је набавка 10 возила НММВ (Хамери), набавка резервних дијелова за возила те обука за одржавање, која би се финансирала из преосталих средстава 457.968 USD, а Министарство је, 21.01.2016. године упутило званични захтјев за набавком возила НММВ на наведени начин. Према изјавама одговорних лица, реализација набавки из програма војне помоћи Владе САД за Министарство одбране БиХ, због сложених процедура, углавном иде веома споро те се очекује у 2017. години.

Поново препоручујемо Министарству предузимање даљих активности које ће резултирати рјешавањем насталих потраживања за дате авансе.

- **Стална средства**

У пословним књигама Министарства евидентирана су улагања у објекте и опрему која су извршена из буџета и донаторских средстава од датума када је основано Министарство, као и дио процијењене вриједности наслијеђене имовине. Исказано стање сталних средстава није коначно јер постоје средства наслијеђена од бивших ентитетских министарстава која се још увијек воде у материјалним евиденцијама и посебном програму у Заједничком штабу, а за које није извршена коначна процјена вриједности како би иста била евидентирана у пословне књиге (у пословним књигама у 2017. години је извршено евидентирање намјештаја и кухињско-трпезаријске опреме (КТБ) укупне процијењене набавне вриједности 4.398.575 КМ).

¹⁸ На основу Одлуке министра одбране од 14.12.2010. године, Министарство је депоновало средства у износу од 672.604 USD (1.000.000 КМ) за набавку материјално-техничких средстава за провођење противминских акција (ПМА) у 2010/2011 години.

¹⁹ Office of Defense Cooperation

Стална средства Министарства евидентирана су у укупном износу од 298.430.953 KM, а састоје се од грађевина – спољна освјетљења, тротоари и ограде (129.996 KM) и монтажних објеката (25.616 KM), опреме (274.233.045 KM), сталних средстава у облику права (2.884.242 KM), средстава у припреми (20.739.827 KM), средстава ван употребе (418.227 KM) и исправке вриједности сталних средстава (-127.959.568 KM).

Повећање средстава се односи на набавке из буџетских средстава (2.754.598 KM), донирана средства (5.763.943 KM). Средства активирана у 2016. години, а набављена у претходним годинама, која су била евидентирана као опрема у припреми износе 1.119.057 KM.

Износ евидентиран на средствима ван употребе (418.227 KM) односи се на 54 моторна возила која су намијењена за продају и која Министарство није успјело продати у 2016. години. Евидентирано смањење средстава у износу од 1.507.480 KM се односи на средства која су расходована у току године (најзначајнији дио односи се на расходовање хеликоптера процијењене набавне вриједности 1.275.000 KM), евидентирани мањак средстава по попису и продата средства. У току је расходовање још једног хеликоптера. Износ од 1.025.062 KM се односи на умањење средстава због нереализације средстава која су претходне године резервисана углавном за ПДВ и шпедицију за донације које нису реализоване.

Средства у припреми (20.739.827 KM): Салдо у износу од 14.978.442 KM (пренесен из претходних година) књижен на конту „Припрема и изградња осталих зграда“ се највећим дијелом односи на инвестициска улагања у објекте који нису евидентирани у пословним књигама Министарства, због постојеће проблематике државне имовине.

Опрема у припреми: Салдо (5.753.869 KM) обухвата инвестициска улагања у објекте који нису евидентирани у пословним књигама Министарства због постојеће проблематике државне имовине (као и konto „Припрема и изградња осталих зграда“ и што би требало објединити на један konto – покренуто у 2017. години), трошкове ПДВ-а и шпедиције на донирана средства у претходним годинама и текућој години која још увијек нису евидентирана у пословним књигама Министарства (због неодређивања NSN бројева и др.), те опрему која још увијек није активирана.

Исправка вриједности сталних средстава: На конту исправке вриједности сталних средстава исказан је укупан салдо у износу од 127.959.568 KM, од чега је у 2016. години обрачуната и књижена вриједност амортизације сталних средстава у износу од 42.629.859 KM.

Ситан инвентар: У Главној књизи исказан је и ситан инвентар на залихама (1.504.520 KM), ситан инвентар у употреби (259.656 KM) те исправка вриједности ситног инвентара (1.764.176 KM). Исказано стање у Главној књизи није коначно, с обзиром на то да (према изјавама одговорних лица) постоји значајан ситан инвентар који се води у материјалним евиденцијама у Заједничком штабу за који није процијењена вриједност.

- **Краткорочне текуће обавезе**

Краткорочне текуће обавезе према правним лицима исказане на 31.12.2016. године износе 6.761.471 KM, од чега су најзначајније обавезе према добављачима (6.724.467 KM), а остало су обавезе по обустављаним порезима и доприносима (2.398 KM), обавезе по основу закупнина (24.042 KM – салдо из претходне године) те обавезе према физичким лицима (9.530 KM).

Конфирмације салда: У циљу потврђивања стања добављача на 31.12.2016. године на бази узорка, за одређени број добављача, послани су захтјеви за конфирмацијом салда на наведени датум. Такође, у рачуноводству је крајем године запримљен велики број извода отворених ставки које су, сходно одредбама Закона о рачуноводству за правна лица, добављачи доставили Министарству. Анализом примљених конфирмација и њиховим поређењем с Главном књигом Министарства, те анализом прегледа неусаглашених стања са добављачима који је сачињен у рачуноводству Министарства, поново је утврђено да постоје неслагања у салдима обавеза према добављачима. Према прегледу неусаглашених стања из рачуноводства Министарства неусаглашено је стање за 46 IOS-а, а за примљене конфирмације за 15 добављача укупна неслагања са салдима у Главној књизи износе 345.102 КМ.

Значајније разлике се и даље углавном односе на неусаглашене обавезе према електродистрибутивним предузећима и Telecom оператерима, ЈКП Рад, а које се односе на дуговања из ранијег периода (дуговања до 2016. године) бивших ентитетских министарстава одбране, обрачунате затезне камате које нису евидентирани и др. За одређена дуговања Министарство је утужено и судски спорови су у току.

Поново препоручујемо Министарству да процесу усаглашавања салда дуговања са добављачима посвети дужну пажњу, те да периодично усаглашава стања дуговања са добављачима, нарочито са значајнијим добављачима. За неусаглашене обавезе са добављачима из ранијег периода (електродистрибуционим предузећима, телекомом и др.), поново препоручујемо да се, у сарадњи с овим добављачима, утврди да ли и у којем износу тачно представљају обавезе Министарства те предузму даље активности у циљу коначног уређења стања по овом питању.

Краткорочне текуће обавезе према запосленима (20.404.324 КМ) се односе на обавезе за плате за редован рад (7.855.176 КМ), обавезе за накнаде плата (1.555.315 КМ), остале обавезе за накнаде трошкова запослених (5.875.664 КМ) те обавезе за порезе и доприносе (5.118.168 КМ), све из децембра 2016. године. Ревизијом је констатовано да постоје одређена одступања стања на контима ових обавеза у односу на документацију на основу које се врши евидентирање истих.

Препоручујемо Министарству да у сарадњи са Министарством финансија и трезора БиХ утврди разлоге наведеног одступања и изврши потребна књижења у Главној књизи у циљу исказивања стварног стања обавеза по овом основу.

- **Разграничени расходи**

На основу Упутства Министарства финансија и трезора БиХ²⁰, Министарство је у Главној књизи, на конту разграничених расхода, евидентирало износ од 3.250.506 КМ, што је за 1.023.876 КМ мање у односу на претходну годину (5.174.382 КМ). Структура евидентираних разграничених расхода по економским категоријама је сљедећа: набавка опреме (2.092.392 КМ), издаци за набавку сталних средстава у облику права (11.021 КМ) те издаци за реконструкцију и инвестиционо одржавање (1.147.093 КМ). У оквиру наведених износа један дио средстава резервисан је за плаћање ПДВ-а и трошкова шпедиције за средства из донација (1.150.500 КМ).

Разграничења су евидентирана на основу склопљених купопродајних уговора са добављачима, док су резервисања за ПДВ и трошкове шпедиције извршена на основу

²⁰ Упутство број: 01-08-16-1-9237-1/10 од 08.12.2010. г.

процијењених вриједности, према закљученим уговорима о донирању материјалних средстава и услуга. За донацију Турске је резервисано 253.000 КМ, док је остатак од 897.500 КМ резервисан за донације од Владе САД. У току наше ревизије реализована разграничења у 2017. години износила су 763.538 КМ.

Разграничени расходи из 2015. године: Од укупно евидентираних 5.174.382 КМ разграничених расхода у 2015. години, у 2016. години је реализовано 3.592.446 КМ или 69,43%. Министарство је 03.02.2017. г. обавијестило Министарство финансија и трезора БиХ о неискориштеним средствима у износу од 1.581.936 КМ како би се иста оприходовала. Највећи дио неискориштених средстава се односи на средства резервисана за ПДВ на донације (1.257.443 КМ) те неутрошена средства Програма „Перспектива“ због мањег броја отпуштених PVL у односу на планирани број (274.219 КМ). Реализована средства у износу од 3.592.446 КМ се односе на издатке за реконструкцију и инвестиционо одржавање (1.187.854 КМ), трошкове ПДВ-а и шпедиције на донирана средства (2.246.122 КМ), на програм „Перспектива“ (137.781 КМ) те на набавку опреме.

- **Попис средстава, потраживања и обавеза**

У складу с Одлуком о редовном годишњем попису средстава и обавеза према изворима средстава и усклађивања књиговодственог стања са стварним стањем Министарства и Оружаних снага, на 31.12.2016. године (Одлука од 07.10.2016.) извршен је попис средстава, потраживања и обавеза као и туђе имовине која је у посједу Министарства и Оружаних снага за 2016. годину. Одлуком од 04.11.2016. године именоване су Централна пописна комисија, Комисија за попис сталних (основних) средстава, залиха и ситног инвентара у Министарству и Комисија за попис новчаних средстава, потраживања и обавеза. Наређењем начелника Заједничког штаба је регулисано провођење пописа у Оружаним снагама БиХ. Попис је извршен на основу Упутства о попису – инвентарисању у Министарству и Оружаним снагама²¹. Централна пописна комисија је сачинила Извјештај о извршеном инвентарисању у Министарству и Оружаним снагама за 2016. годину од 20.02.2017. године.

Према овом Извјештају на нивоу МО и ОС БиХ на активностима пописа су биле ангажоване 242 пописне комисије, од тога двије у Министарству и 240 у ОС. Извјештај садржи информације о начину на који је организован попис, шта је обухваћено пописом, запажања и проблеме с којима су се пописне комисије сусреле приликом пописа (констатовано да се ради о сличним или идентичним проблемима као и у 2015. години), те приједлоге за унапређење стања. Извјештај Централне пописне комисије о попису је усвојен од стране руководства Министарства (Одлука о прихватању резултат инвентарисања у Министарству одбране БиХ и ОС БиХ за 2016. годину од 20.02.2017. године). Овом Одлуком задужени су сектори (Сектор за финансије и буџет, Сектор за набавку и логистику, Одјељење за опште и заједничке послове, Заједнички штаб ОС) да до краја маја/октобра 2017. године проведу одређене активности. Проведеном ревизијом констатовано је да постоје одређена унапређења код процеса пописа у односу на претходне године (наиме, из модула сталних средстава могуће је повући пописне листе по ознакама књиговодства).

Попис имовине: Попис имовине у Оружаним снагама извршен је на основу наредбе начелника Заједничког штаба Оружаних снага²² којом су дефинисани рокови пописа, предмет пописа, методологија те именовани чланови пописних комисија у командама и јединицама Оружаних снага. Извршен је натурални попис материјалних средстава на

²¹ Упутство о инвентарисању у МО и ОС БиХ број: 12-02-2-1178/12 од 09.03.2012. године

²² Наредба број: 16-11-16-4-2020-16/16 од 24.11.2016. године.

свим нивоима ОС. Попис материјалних средстава у Оружаним снагама је проведен уношењем стања средстава у пописне листе те је извршен обрачун инвентуре. Вишкови и мањкови утврђени пописом (натурално) прокњижени су након доношења Одлуке о прихватању резултата инвентарисања 20.02.2017. године.

Попис сталних средстава и ситног инвентара која се књиговодствено прате у модулу сталних средстава и Главној књизи Министарства је извршен на основу пописних листи добивених из модула сталних средстава, на свим локацијама Оружаних снага. По извршеном обрачуна инвентуре сталних средстава и ситног инвентара констатовани су мањкови и вишкови материјалних средстава која се књиговодствено прате у Министарству и Заједничком штабу оружаних снага, те су у прилогу извјештаја сачињене одвојене рекапитулације вишкова и мањкова.

С обзиром на то да значајан дио сталних средстава још увијек није евидентиран у пословним књигама Министарства, да се дио средстава води у натуралним евиденцијама код Оружаних снага, која се пописују у натуралном облику количински, постоје потешкоће код усаглашавања стварног и књиговодственог стања сталних средстава. Из тог разлога потребно је водити рачуна да се изврше све припремне радње које претходе инвентарисању средстава. У Извјештају о попису су наведени проблеми с којима су се комисије суочавале приликом провођења пописа те запажања која би требало размотрити у наредном периоду. Наиме, поново су уочени проблеми интерног и организационог карактера, слични оним из претходних година (неажурност књиговодства, неадекватне припремне активности, значајан дио материјалних средстава није евидентиран у пословним књигама Министарства, проблем одређивања NSN бројева²³, посебно за донирана средства, није извршен попис средстава у припреми, констатовано је да је велики број и количина средстава која су изгубила своју употребну вриједност и која је неопходно хитно расходовати, али због још увијек недонесених процедура за расходовање и поступања са средствима после донесених рјешења о расходовању, предметна средства представљају баласт и оптерећују складишта, итд.)

Поред тога, запримљена су одређена средства из донација која нису укњижена у пословне евиденције Министарства због проблематике одређивања NSN бројева, а иста нису презентована у листи вишкова. У пописним листама сачињена је табела тих средстава без навођења вриједности и количине у свим случајевима. Увидом у расположиву документацију евидентно је да су у 2016. години запримљена одређена средства која још увијек нису евидентирани (нпр. опрема и алати 562.039 USD, опрема 231.068 KM, донирана средства 838.702 USD, опрема и резервни дијелови 572.226 USD, итд.). *Потребно је унаприједити и уредити процес одређивања NSN бројева за сва средства.*

За попис сталних средстава Министарства именована је посебна комисија од седам чланова. Комисија је извршила попис и сачинила Извјештај 02.02.2017. године. Према Извјештају пописне комисије, предмет пописа су била стална средства набављена и евидентирана у одсјеку за материјално-финансијско пословање, средства наслијеђена од бившег федералног Министарства одбране.

У Извјештају је наведено више проблема који су отежавали ефикасно провођење пописа. Наиме, констатације пописне комисије су сличне или исте као и претходних година: нису биле извршене припремне активности у књиговодству прије пописа, нису проведена сва књижења средстава, неажурне инвентурне листе, непостојање реверса о задужењу MC, пребукираност средстава по магацину, пронађен велики број

²³ Nato Stock Number (NSN) – јединствени NATO складишни број.

неисправних и застарјелих средстава и средстава која су раније искњижена по основу одлука о расхоровању, а нису физички уништена.

Попис потраживања и обавеза: Попис потраживања и обавеза извршила је посебна Комисија за попис новчаних средстава, потраживања и обавеза. Према извјештају Комисије, попис потраживања и обавеза Министарства извршен је према стању у Главној књизи од 14.02.2017. године које се разликује од стања исказаног у Билансу стања, а разлику није констатовала пописна комисија. Наиме, ревизијом је констатовано да су вршена књижења након извјештаја пописне комисије без поновног констатовања коначног стања потраживања и обавеза од стране пописне комисије. Пописна комисија је констатовала да Остала потраживања износе 367.673 КМ, док ова потраживања у Главној књизи и Билансу стања износе 570.327 КМ. Такође, обавезе књижене као разграничени расходи у износу од 3.250.506 КМ нису пописане јер су књижене након извршеног пописа тј. 23.02.2017. године.

Коначан елаборат о извршеном попису сталних средстава не садржи рекапитулацију извршеног пописа (књиговодствена стања и стања утврђена пописом са констатованим вишковима и мањковима наводећи финансијске вриједности и њихово срањење са укупним стањем у Главној књизи). На основу наведеног, и даље се не може констатовати да је попис средстава, залиха, ситног инвентара, обавеза и потраживања у потпуности извршен у складу са релевантним прописима о вршењу пописа и сврхом пописа²⁴, јер је прије свега обрачун инвентуре извршен по локацијама средстава, без сачињавања рекапитулације пописаних средстава по аналитичким контима по којима се средства воде у помоћној и главној књизи са вриједносним показатељима. Није извршен попис средстава која су евидентирана на контима средстава у припреми. Након пописа новчаних средстава, потраживања и обавеза вршена су књижења, тако да исти није био свеобухватан. Попис потраживања и обавеза је у принципу извршен само преписивањем стања по контима из Главне књиге без упоређивања истог са стварним стањем те испитивањем оправданости исказаних салда на појединим контима (као нпр. застарјелост потраживања и сл.).

Поново истичемо да је за ефикасно и ефективно провођење свих пописних активности потребно ажурно књиговодство и квалитетне припремне активности, односно потребно је обезбиједити да су прије пописа сва неопходна књижења на билансним позицијама проведена, а евентуална одступања стварног стања утврђеног пописом у односу на књиговодствено стање треба констатовати пописна комисија те након тога провести одговарајућа књижења.

Препоручујемо Министарству да предузме активности на рјешавању констатованих слабости те у потпуности реализује активности које су наведене у Одлуци о прихватању резултата инвентарисања у Министарству одбране БиХ и ОС БиХ. Такође, препоручујемо да се обавезно сачини рекапитулација пописаних средстава по аналитичким контима по којима се средства воде у помоћној и главној књизи са вриједносним показатељима.

²⁴ Упутство о попису – инвентарисању у Министарству одбране и Оружаним снагама БиХ број 12-02-2-1178/12 те Упутство о вршењу пописа имовине и обавеза буџетских корисника – институција БиХ на 31.12. текуће године број 01-Ст4-50-6438/04).

- **Статус непокретне и покретне војне имовине бивших министарстава одбране Републике Српске и Федерације БиХ**

Непокретна перспективна војна имовина: Када је у питању непокретна перспективна војна имовина (63 локације), а у складу са Одлуком Предсједништва БиХ²⁵, која треба бити укњижена као власништво Министарства, можемо констатовати да Министарство континуирано предузима одређене активности везано за прикупљање имовинско-правне документације. Напомињемо да рјешавање ове проблематике не зависи само од Министарства и да се у рјешавање ове проблематике требају укључити све релевантне институције, како би се ријешо статус војне имовине.

Непокретна неперспективна војна имовина: По презентованим подацима, тренутачно су на кориштењу код Оружаних снага БиХ 24 неперспективне локације, од којих су 12 спремне за предају владама ентитета. Неперспективне локације у знатној мјери оптерећују Министарство због издвајања значајних финансијских средстава за чување локација, комуналне трошкове и потребна улагања за одржавање ових локација. На основу презентованих информација, Министарство је слало дописе владама ентитета с циљем предузимања мјера везаних за преузимање локација, међутим, реализација цјелокупног процеса предаје не зависи само од Министарства већ и од спремности ентитета да преузму наведене локације. У односу на претходну годину смањен је број за три предате локације.

Препоручује се надлежним институцијама да се процес предаје неперспективних локација непокретне војне имовине изврши у што скоријем року.

Покретна перспективна војна имовина: У току 2016. године процијењена је и укњижена вриједност сталних средстава – инжињеријских машина, понтоњеријских средстава у систему одбране у износу од 236.738 КМ. Повећање вриједности процијењених сталних средстава – канцеларијског намјештаја и кухињско-трпезаријског блока (КТБ) за износ од 4.398.575 КМ је извршено у 2017. години, а средства су активирана од децембра 2014. године у модулу сталних средстава. На основу презентованих информација, активности у вези с процјеном и евидентирањем покретне перспективне имовине су још увијек у току. Евидентно је да је у питању сложен процес који изискује ангажовање ресурса Министарства те да се за рјешење наведене проблематике предузимају активности.

Такође, иако није укњижено, извршене су и процјене вриједности наоружања у износу од цца 64.094.509 КМ и информатичке опреме и средстава везе 3.254.000 КМ, итд. Процјена вриједности за ситан инвентар и радионичку опрему треба да почне у најскорије вријеме чиме би се заокружиле активности око процјене вриједности. Истакнуто је да процијењене вриједности могу претрпјети одређене корекције до коначног учитавања истих у пословне евиденције Министарства.

Одговорност за процјену материјалних средстава је на Министарству и ревизија се није упуштала у појединачне процјене вриједности истих.

Увидом у извјештаје о раду комисија уочили смо да исте у својим извјештајима износе разне проблеме на које наилазе у свом раду као што су: нејасно дефинисана методологија, предмет процјене, обезбијеђена подршка за цјелокупно праћење процеса

²⁵ Одлука о измјенама и допунама Одлуке о величини, структури и локацијама ОС БиХ, број: 01-50-1-1067-27-10/12 од 18.04.2012. године.

и евентуално усаглашавање утврђених разлика по процјенама, предузимање активности по утврђеним разликама у серијским бројевима с књигом власништва, итд. Посебно истичемо проблеме које је констатовала Комисија за процјену ситног инвентара и која није нити почела са активностима. Такође, нису нам презентовани извјештаји свих формираних комисија за процјену вриједности.

Узимајући у обзир обимност и сложеност поступка процјене и укњижавања вриједности ове имовине, препоручено је да се континуирано врши анализа и праћење овог процеса у циљу стварања реалне слике колико је завршено процјене и укњижавања имовине, да би се на вријеме лоцирали проблеми у систему рада, предузели одређени кораци и исти отклонили, како би се поступак могао извршити на одговарајући начин.

Важност процјене имовине и њена укњижба директно утиче на реално исказивање билансних позиција, тако да се препоручује Министарству да што прије оконча активности на процјени и укњижавању покретне перспективне војне и остале имовине у пословне књиге Министарства.

Покретна неперспективна војна имовина: Остатак неперспективне покретне војне имовине, по договору, припада ентитетима. Ова имовина се, као вишак, рјешава продајом, донацијом или уништавањем. Покретна неперспективна војна имовина је власништво ентитета, иако Министарство одвојено чува ову имовину у својим складиштима коју пописује и натурално усаглашава са материјалним евиденцијама. Материјална евиденција покретне неперспективне војне имовине која припада Федерацији БиХ води се у Помоћном књиговодственом центру при Заједничком штабу Оружаних снага у Рајловцу и Мостару, а материјална евиденција покретне неперспективне војне имовине која припада Републици Српској, води се у Помоћном књиговодственом центру при Заједничком штабу у Бањој Луци.

8. Јавне набавке

Систем јавних набавки: Министарство је, у складу с усвојеним Планом јавних набавки за 2016. годину и Законом о јавним набавкама БиХ, уговарало набавку роба, услуга и радова, а на основу претходно одобрених реферата о покретању набавки. Тако је у 2016. години Министарство покренуло 264 поступка за избор најповољнијег понуђача и то: 61 отворени поступак укупне вриједности од 13.851.882 КМ, 34 преговарачка поступка – посебан режим укупне вриједности од 3.905.052 КМ, 24 конкурентска поступка вриједности 536.377 КМ и 145 директних споразума укупне вриједности 550.521 КМ.

Поред ових поступака, проведена су и два поступка продаје (секундарне сировине и моторна возила) и један поступак за постављање и кориштење апарата с топлим и хладним напцима.

Министарство је, за разлику од претходних година, остварило висок степен реализације Плана набавки за 2016. годину (око 93%). Обезбијеђен је континуитет у опскрби Оружаних снага артиклима исхране, горива, мазива и енергената. Иако је систем јавних набавки у 2016. години функционисао, ревидирањем процедура јавних набавки у Министарству уочени су одређени системски недостаци:

- од тренутка припреме, израде и одобравања тендерске документације, до процеса уговарања, односно потписивања уговора с изабраним понуђачем протекне значајан временски период, што доводи у питање ефикасност цјелокупног процеса;
- Министарство још увијек није успоставило системску евиденцију о примљеним банковним гаранцијама нити дефинисало начин њиховог чувања, одлагања и поступања с истим;
- финансијски значајан износ фактурисаних вриједности односи се на оне резервне дијелове који нису били предмет јавне набавке, односно нису предвиђени тендерском документацијом. Овако дефинисана тендерска документација и закључени уговори не обезбјеђују ефикасно праћење уговорених услуга одржавања.

На основу Закључка Заједничке комисије за одбрану и безбједност БиХ од 30.03.2016. године којим се од Министарства тражи достава Оперативног плана за превазилажење стања по питању у вези с јавним набавкама, Министарство је израдило Оперативни план за унапређење система јавних набавки роба, услуга и радова за потребе Министарства и Оружаних снага. На основу истог, 02.06.2016. године формиран је Оперативни тим за праћење реализације Оперативног плана. На састанцима оперативног тима се расправљало о реализацији задатака из Оперативног плана и изналажењу системских рјешења за побољшање функционисања процеса јавних набавки у Министарству. Министарство је 30.03.2017. године информисало Заједничку комисију за одбрану и безбједност Парламентарне скупштине БиХ о степену реализације задатака из Оперативног плана те навело будуће активности усмјерене унапређењу система јавних набавки у Министарству.

Препоручујемо Министарству да, у циљу јачања капацитета Министарства, додатно унаприједи систем јавних набавки, а везано за наведене слабости. За ефикасно провођење и реализацију планираних процедура набавки потребно је правовремено покретање поступака, а то значи благовремено и јасно дефинисање потреба за набавкама и свођење захтјева за измјенама на најмању мјеру.

Анализом проведених поступака јавних набавки, уочили смо да је Министарство за одређен број финансијски значајнијих процедура предвидјело закључивање оквирних споразума на период од четири године.

Иако Закон о јавним набавкама БиХ допушта трајање оквирног споразума до четири године, сматрамо како се Министарство оваквим поступањем излаже ризику промјене цијена, посебно за робу (храна и прехранбени артикли) чија се тржишна цијена често и знатно мијења, стога препоручујемо Министарству да преиспита овакву праксу.

Уочили смо да поједини добављачи Министарства нису испоручивали артикле исхране у складу с уговором. Наиме, утврдили смо како у појединим случајевима добављач није испоручивао артикле на траженој локацији, добављач није испоштовао динамику испоруке или уопште није испоручио одређене артикле исхране, што је доводило до отежане опскрбе Оружаних снага артиклима исхране. У закљученим уговорима није предвиђена могућност заштите интереса Министарства путем обрачуна пенала.

Сугеришемо Министарству да, у циљу уредне опскрбе артиклима исхране, у будућем периоду размотри опцију уговарање пенала за парцијалне испоруке, односно испоруке које не одговарају захтјевима Министарства.

Ревидирањем појединих поступака јавних набавки утврдили смо слjedeће неправилности:

Ремонт хеликоптера: Како Министарство није у 2015. години успjело провести и окончати поступак набавке за услуге ремонта хеликоптера, Савјет министара БиХ је 23.12.2015. године донио Одлуку о измјени Одлуке о вишегодишњем пројекту ремонта хеликоптера за период 2013–2014. година²⁶ којом се пројекат продужује до 2017. године.

Констатовано је да је у јуну 2016. године донесена Одлука о покретању поступка набавке (преговарачки поступак са објавом обавјештења у складу с чланом 8. став 4. Закона о јавним набавкама) за услуге генералног ремонта и модификације навигацијско-комуникацијске опреме за два хеликоптера MI-8Ti и Mi-8MTV1 у износу од 7.480.000 КМ (са ПДВ-ом), а примјеном критеријума за додјелу уговора економски најприхватљивија понуда. Поступак је поништен на приједлог Комисије за набавку јер достављени захтјеви (три) за учешће у фази претквалификације нису задовољили постављене квалификационе услове. Почетком децембра 2016. године покренут је нови поступак са измијењеним квалификационим условима по приједлогу Комисије за израду тендерске документације. У току завршне ревизије за 2016. годину (април 2017. године) поступак је још увијек био у току. Министарство је од почетка реализације овог пројекта (2013. година) мијењало типове хеликоптера и регистарски број хеликоптера које треба ремонтovati, обим радова и врсту поступка набавке.

С обзиром на то да вишегодишњи пројекат Набавке услуга ремонта хеликоптера још увијек није реализован (пуне три године од првог тендера) и да је у току нови поступак, скрећемо пажњу Министарству да предузме све активности и мјере које ће допринијети коначној реализацији пројекта, с обзиром на то да се сваким продужењем рока реализације пројекта повећава и ризик финансијске могућности реализације истог. Према наводима одговорних лица у Министарству и Заједничком штабу присутан је континуирани тренд пораста цијена ових услуга на тржишту, што је, између осталог, и био разлог поновне промјене хеликоптера који ће се ремонтovati у односу на претходне године.

Набавке службених аутомобила: По претходно сачињеном Реферату за уговарање набавке моторних возила за 2016. годину донесена је Одлука о покретању поступка јавне набавке моторних возила у процијењеном износу од 1.235.042 КМ без ПДВ, која је садржана у Плану набавки за 2016. годину. Процедура је проведена путем отвореног поступка по критеријуму “најнижа цијена”. Предмет јавне набавке подијељен је на седам лотова и то лот 1: Доставно возило путничко (4 возила процијењене вриједност 140.000 КМ са ПДВ-ом), лот 2: Минибус до 18 сједишта (3 возила процијењене вриједност 240.000 КМ са ПДВ-ом), лот 3: Путничко моторно возило (2 возила процијењена вриједност 80.000 КМ са ПДВ-ом), лот 4: Путничко моторно возило (4 возила процијењена вриједност 200.000 КМ са ПДВ-ом), лот 5: Путничко моторно возило (једно возило процијењена вриједност 75.000 КМ са ПДВ-ом), лот 6: Путничко моторно возило комби (10 возила процијењене вриједности 650.000 КМ са ПДВ-ом), лот 7: Санитетско теренско моторно возило – без опреме (једно возило процијењена вриједност 60.000 КМ са ПДВ-ом). Од планираних седам лотова три лота су реализована (лотови 4,5 и 6 – путничка моторна возила и комби возила) у укупном износу од 774.683,76 КМ без ПДВ-а и то само с једним понуђачем, с обзиром на то да други понуђачи нису доставили

²⁶ Службени гласник БиХ, број 6/2016

квалификоване понуде. Према Записнику Комисије за избор најповољнијег понуђача и оцјену понуда, од пет понуда само једна је испуњавала услове наведене у тендерској документацији, три понуде су одбијене из разлога неиспуњавања техничких захтјева (нпр. диск кочнице назад), а једна понуда је одбијена као непотпуна (неиспуњавање анекса 2 и анекса 12). Преостала четири лота су поништена из разлога неиспуњавања услова које су понуђачи требали испуњавати или услова у вези с техничком спецификацијом понуђених возила (квалификационих услова).

Техничке спецификације тражене робе наведене у анексу 12 тендерске документације су, између осталог, садржавале и одређене спецификације за које ревизији нису предочени адекватни разлози. Као примјере наводимо сљедеће:

Када је у питању лот 4, моторно возило лимузина М1, уговорни орган је у техничкој спецификацији навео да возило мора имати 4 алу точка с гумама 215/60 Р16, не одређујући наведену спецификацију као минималну или максималну, односно захтијевајући точкове искључиво наведених димензија. Такође, наведена спецификација захтијева и „средњи наслон за руку напријед с претинцем укључујући два вентилациона отвора позади с кром детаљима“ као и „асиметрично преклопив наслон задње клупе с претинцем и отвором“, што су спецификације које се налазе у промотивним материјалима понуђача за возило Volkswagen Passat.

Када је у питању лот 5, тражено је возило лимузина М1 као у лоту 4, али са погоном на сва четири точка, за шта уговорни орган није имао адекватно образложење, посебно имајући у виду да спецификација за возила из лота 4 не садржи тај захтјев. Такође, тражено је да снага мотора износи 140 kW што је спецификација која знатно смањује активну конкуренцију на тржишту, а притом су возила с овим погоном, као и њихово одржавање, скупља.

У складу с препоруком Комисије за избор најповољнијег понуђача донесена је Одлука о избору најповољнијег понуђача па је и Уговор за три наведена лота додијељен понуђачу „МРМ“ експорт-импорт д.о.о. Љубушки и то по цијенама за лот 4 (169.000 КМ без ПДВ-а), лот 5 (60.683 КМ без ПДВ-а) и лот 6 (545.000 КМ без ПДВ-а).

Поступак набавке је поновљен за три лота и то доставно возило затворено – носивости минимално 900 кг (три возила процијењене вриједности 89.743,59 КМ без ПДВ-а), минибус до 18 сједишта (три возила процијењене вриједности 302.008,55 КМ без ПДВ-а) и путничка моторна возила ниже средње класе (два возила процијењене вриједности 68.376,07 КМ без ПДВ-а), док поступак набавке санитетског возила није поновљен због тога што је тржишна цијена таквог возила значајно већа од планираних средстава у Плану јавних набавки. Од наведених лотова, реализован је лот 3 (путничка моторна возила ниже средње класе) за који су достављене двије понуде од којих је једну понуду Комисија за избор најповољнијег понуђача одбила као неприхватљиву (недостаје потврда о солвентности, није достављен уговор о заступању с овлашћеним дистрибутером о заступању, рок испоруке је дужи од рока траженог у тендерској документацији итд.). Уговор о набавци је закључен с понуђачем Cosmos commerce д.о.о. Тузла укупне вриједности 68.290,60 КМ без ПДВ-а, док је за преостала два лота поступак поништен.

Сматрамо да би минимални услови техничке спецификације, које тражена роба треба испуњавати, требали одговарати стварним потребама приликом експлоатације тражене робе. При одређивању минималних техничких карактеристика тражене робе, посебно треба имати у виду и то да се повећањем броја карактеристика, као и захтјевима који не одговарају стварним потребама експлоатације, смањује број понуђача који могу понудити робу те расте ризик од неоправдане куповине знатно скупље робе.

Набавка извођења радова на санацији котловских постројења у касарни "Козара" Бања Лука: Набавка извођења радова на санацији котловских постројења у касарни Козара је садржана у Плану набавки за 2016. годину. Набавка је проведена након донесене Одлуке о покретању поступка јавне набавке и то путем отвореног поступка док је критеријум за додјелу уговора био најнижа цијена. Процијењена вриједност набавке је била 230.000 КМ (износ је са ПДВ-ом). Благовремено су стигле двије понуде. Комисија је извршила анализу достављене документације у смислу провјере њене валидности те испуњавања захтјева уговорног органа из тендерске документације. Констатовано је да су обје понуде прихватљиве, а да је најповољнија понуда фирме Енерготехника д.о.о. Добој. На приједлог комисије донесена је Одлука о избору најповољнијег понуђача, а након прибављеног мишљења Правобранилаштва с понуђачем је закључен уговор.

Прегледом тендерске документације код поступка набавке извођења радова на санацији котловских постројења у касарни "Козара" Бања Лука уочили смо да је у неколико наврата у обрасцу за цијену понуде (у предмјеру и предрачуна радова) наведено име произвођача, што није у складу с чланом 54. став (9) Закона о јавним набавкама.²⁷

Иако су за наведену набавку могли јавити и други понуђачи, препоручујемо Министарству да приликом прављења предмјера и предрачуна радова ипак избјегава навођење марке произвођача, односно да поступа у свим случајевима у складу са Законом о јавним набавкама.

Набавка материјала Класа II (ХТЗ опрема): За набавку материјала Класа II (ХТЗ опрема) процијењене вриједности 515.692 КМ без ПДВ-а (171.897 КМ на годишњем нивоу) са закључењем оквирног споразума на три године проведен је отворени поступак који је једном поништен из разлога што је након завршене процедуре, приликом израде Нацрта уговора за Правобранилаштво БиХ уочена грешка у обрасцу за цијену понуде изабраног понуђача, те да је понуђач начинио грешку која у укупној цијени понуде знатно увећава цијену која је већа од обезбијеђених средстава. Није тражено писмено образложење уочене грешке од изабраног понуђача.

У другом поступку у фази када се уговор требао послати на потписивање изабраном понуђачу, уочено је да је учињен превид у оцјени понуда, односно другорангирани понуђач је доставио податке везане за примјену преференцијалног третмана што није примијењено, тако да је Министарство у циљу исправљања грешке донијело нову Одлуку о избору најповољнијег понуђача од 27.12.2016. године као и ново обавјештење о резултатима поступка набавке коју је Канцеларија за разматрање жалби рјешењем од 02.02.2017. године поништила и усвојила жалбу првобитно изабраног понуђача.

Препоручујемо да се евалуација понуда врши у складу са захтјевима траженим тендерском документацијом и важећим прописима²⁸.

Реализација услуга набавке авиокарата: Набавка авиокарата за потребе Министарства и Оружаних снага вршена је од добављача с којим је Министарство 2014. године закључило оквирни споразум на период од три године укупне вриједности 1.364.700 КМ. На основу оквирног споразума сваке године се закључују појединачни уговори у вриједности одобреног буџета за ове намјене. Уговором није дефинисана цијена агенцијске накнаде за резервацију карата него попуст од 395 КМ који је фиксан за вријеме уговореног периода и није јасно одређено на коју основицу се попуст обрачунава. Увидом у фактуре, у чијем прилогу су електронске карте, може се

²⁷ Службени гласник БиХ број:39/14

²⁸ Одлука о обавезној примјени преференцијалног домаћег СМ број 232/2016 од 04.10.2016. године

израчунати да добављач за набавку сваке карте обрачунава агенцијску накнаду од 70 КМ, што је по нашем мишљењу превисока цијена кад се узме у обзир укупна уговорена количина и цијене агенцијске накнаде по којима се резервација врши у осталим ревидираним институцијама. Изабрана агенција није Министарству доставила шифру за приступ IATA систему за резервацију карата ради увида у цијене карата, иако је таква обавеза предвиђена уговором. Ревизија је у Извјештају за 2014. годину сугерисала да се размотри могућност раскида постојећег уговора, али исто није учињено иако добављач није испунио све уговорене обавезе.

Будући да оквирни споразум истиче средином 2017. године, препоручујемо Министарству да посвети пажњу креирању одговарајуће тендерске документације која би била у складу с предметом набавке и општим принципима Закона о јавним набавкама.

9. Остало

- **Потенцијалне обавезе**

Број судских спорова у којима је тужено Министарство је у паду у односу на претходне године, али имајући у виду искуства из претходних година, надлежности Министарства и висину годишњег буџета, судски спорови и даље представљају висок ризик. У 2016. години Министарство је имало 49 спорова, укупне вриједности цца 21.479.235 КМ. Од наведених спорова, и у овој години се истичу два спора са добављачем “Army Shop” Сарајево у висини од 700.000 КМ, односно 350.115 КМ и спор по основу уговора о продаји наоружања са “Scout” д.о.о. Загреб у висини од 20.000.000 КМ. Наведени спорови трају већ дужи временски период. Спор ради накнаде штете, а који је Scout д.о.о. Загреб покренуо против Министарства у вези с уговореном продајом неперспективног, застарјелог и вишка наоружања и војне опреме и убојитих средстава представља питање којем се треба посветити посебна пажња.

Рјешавање дугогодишњих спорова против Министарства, изразито високих утужених износа, треба остати приоритет. У циљу исходавања тих парница у корист Министарства, потребан је константан и пуни ангажман свих надлежних уз надзор и подршку менаџмента.

- **Донације**

Новчане донације: Министарство је у 2016. години располагало новчаним средствима која потичу из донација у укупном износу од 2.173.314 КМ. Утврђено је да је настављен тренд ниске стопе реализације донираних новчаних средстава (21%). Средства су реализована у четири пројекта у укупној вриједности од **452.611 КМ**.

Препоручујемо предузимање активности на успостављању квалитетнијег процеса управљања и праћења реализације донаторских средстава водећи рачуна о могућности кориштења расположивих донаторских средстава при планирању финансирања одређених активности из буџета.

Натуралне донације: По презентованим подацима у току 2016. године као донирана средства је укњижена вриједност од 6.840.519 КМ с плаћеним ПДВ-ом и шпедицијом, односно вриједност самих примљених донација без трошкова које сноси Министарство

износи 5.763.944 КМ. Значајнији износ од 3.385.626 КМ јесу донирана средства од стране Владе САД-а.

У току 2016. године донесена је Инструкција о правилима и поступцима у реализацији, пријему и материјално-финансијском књижењу донираних материјално-техничких средстава у Министарству одбране и Оружаним снагама Босне и Херцеговине. Дефинисано је да се овом Инструкцијом уређују основна правила и поступци материјално-финансијског књижења донација материјалних средстава за Министарство одбране и Оружане снаге Босне и Херцеговине.

Поступком ревизије, поново су уочене одређене мањкавости које се односе на то: да се средства евидентирају по значајном протеклу времена од датума комисијског пријема средстава или датумом улаза истих у материјално књиговодство, да је значајан проток времена у комплетирању потребне документације за књижење, да није успостављен систем усаглашавања евиденција у главној књизи са јединственим свеобухватним евиденцијама примљених натуралних донација на нивоу Министарства и Оружаних снага и на основу које би се на вријеме предузимале активности да исте буду ажурно евидентирани у пословне евиденције уз обезбјеђење потпуне документације, дата су усмена образложења проблематике утврђивања вриједности примљених средстава, дефинисање врсте средстава, одређивање NSN/NNB броја, итд. Поред тога, за примљена су одређена средства из донација која нису укњижена у пословне евиденције Министарства у 2016. години због проблематике одређивања NSN бројева, а иста нису евидентирани ни с датумом обављања завршне ревизије. *Констатовали смо да није успостављено свеобухватно праћење реализације по закљученим споразумима које би се такође могло искористити у сврху успостављања ажурних евиденција.*

Уважавајући комплексност радњи које претходе самом комплетирању документације, Министарство би требало извршити анализу процеса реализације примљених неновчаних донација те успоставити интерне контроле које би омогућиле ефикасан начин пријема и евидентирања истих, свођење ризика неукњижења за примљених донација, обезбјеђење ажурног евидентирања стања средстава у припадајућем временском периоду те предузети активности на свеобухватном успостављању система континуираног усаглашавања евиденција примљених средстава по свим основама. Код активирања натуралних донација потребно је водити рачуна да амортизација сталних средстава почиње првог дана сљедећег мјесеца од стављања сталног средства у употребу.

Поврат плаћеног ПДВ-а на примљене натуралне донације: С обзиром на то да Министарство сваке године издваја средства за плаћање ПДВ-а на натуралне донације које се остварују највећим дијелом кроз програме помоћи, предузимане су одређене активности по овом питању (слање захтјева за поврат упућених Управи за индиректно опорезивање, оснивање радне групе која ради на системском рјешавању овог питања, одржавање састанка са представницима УИО БиХ), тако да је по презентованим информацијама у 2017. години остварен поврат средстава по једном захтјеву у износу од 167.329 КМ. *Узимајући у обзир чињеницу да се значајна средства издвајају за ове намјене, Министарство треба водити рачуна да се захтјеви за поврат подносе благовремено.*

Трошкови шпедиције: Увидом у документацију констатовано је да је за донацију услуга ремонта дијелова и опреме за хеликоптере од Владе САД, чија вриједност је износила 44.331 USD, плаћено на име шпедитерских услуга 259.702 КМ (који подразумевају

трошкове складиштења, транспорта и друге трошкове). Наиме, ради се о томе да је Министарство 08.09.2014. године донијело Одлуку о реализацији донације Владе САД кроз FMS програм за ремонт и донацију компоненти и опреме хеликоптера и исте послао на ремонт у САД. Канцеларија ODC при Амбасади САД је обавијестила Министарство да је ремонт дијелова знатно поскупио, чак и до 10 пута у односу на ранији период, те да дијелови који су упућени на ремонт у САД нису исплативи за ремонтовање, због чега планирана вриједност донације (2 милиона USD) није реализована. Наведени трошкови шпедиције су, према изјавама одговорних лица, толики јер су се дијелови одвозили у САД и враћали у БиХ у ОС.

Трошкови шпедиције су плаћени шпедитеру Agility Internacional, Inc. Alexandria преко којег иде реализација свих донација Владе САД већ више година. С наведеним шпедитером Министарство има закључен Уговор (јуни 2016. године до 11.07.2017. године). На основу фактура и спецификација у прилогу фактуре Agility-а највећи износ (110.725 USD) се односи на предрачун фирме BA-METAEXPORT д.о.о. из Источног Сарајева, који је подшпедитер Agility-а.

Препоручујемо Министарству да убудуће, прије доношења одлуке о прихватању донација, више пажње посвети испитивању свих аспеката реализације истих, а све у циљу рационалног располагања буџетским средствима.

- **ИТ ревизија**

Систем за контролу и евиденцију плата: Уговор за набавку новог система плата и персонала је закључен у 2013. години у вриједности од 1.185.559 KM, на период од 24 мјесеца. У процесу имплементације дошло је до неусаглашености захтјева и смјерница којима се добављачу појашњава шта то стварно треба да имплементира по овом уговору, што је имало за посљедицу пролонгирање пројектних рокова. Документ којим се дефинишу обавезе добављача је усаглашен и потписан половином јуна 2015. године, чиме је прихваћен и дефинисан обим посла. У даљој процедури је, у августу, потписан анекс уговора којим су дефинисани нови рокови за имплементацију пројекта. Према анексу уговора, нови систем је требао ући у продукцију почетком 2016. године, с подршком до краја 2016. године. Средином 2016. године је потписан документ о прихватању софтвера у тестном окружењу. У јулу 2016. године је закључен нови Анекс којим је усаглашено да се нови систем пусти у продукцију до 31.12.2016. године и да се омогући постпродукциона подршка корисницима система у трајању од годину дана. Проведена је обука и настављене активности развоја и миграције података, те паралелног тестирања исправности података на старом и новом систему. У току су финална подешавања система који није пуштен у продукцију.

Унаприједити процес управљања и координације пројектима те правовремено предузимати активности, како не би долазило до великих кашњења у њиховој реализацији. Иако систем није имплементиран до краја 2016. године мишљења смо да треба омогућити имплементацију функционалног система у периоду важења Анекса уговора.

Спојни путеви: Министарство је већину изнајмљених спојних путева замијенило линковима на SDH мрежи. У постојећем систему, на локацијама које су повезане на SDH мрежу, истовремено се више не плаћа закуп водова. Током 2016. године су одјављена два изнајмљена спојна пута. Претходно је утицало да се трошкови закупа спојних путева

у односу на 2015. годину додатно смање. Од пројектним планом предвиђених локација, преостала је једна неповезана локација. Поред ове локације тренутно се плаћа закуп још два вода према Предсједништву и једног вода према Министарству спољне трговине и економских односа. Министарство је урадило одређене анализе за повезивање додатних локација како би унаприједило логистички информациони систем. Ревизијом контне позиције 613624 (Закуп водова и дигиталних канала) уочено је да се на овој позицији евидентирају и друге услуге (нпр. трошкови интернета) које не припадају овом конту. Поред тога, уочено је да се сви закуп водова не евидентирају на овој позицији, као и да се због спорости у процесу одобравања плаћања беспотребно кумулирају додатни трошкови плаћања камата.

Предметне услуге треба евидентирати на одговарајућа конта. Унаприједити интерни систем одобравања плаћања за све уговорене услуге како би се елиминисали беспотребни трошкови камата.

Набавке рачунарске опреме: Министарство одбране БиХ располаже значајном количином рачунарске опреме која је разноврсна, како по типу и перформансама, тако и по старости и стању у којем се налази. Како динамика занављања опреме не прати период потпуне амортизације тренутно се располаже са доста застарјеле опреме. Министарство посједује одређене евиденције о стању опреме, али још увијек нема усвојен план занављања рачунарске опреме за дужи период којим би била обухваћена комплетна компјутерска опрема. Исто отежава правовремено планирање и обезбјеђивање средстава потребних за набавку опреме. Планирана и за 2015. годину из буџета одобрена средства за набавку рачунарске опреме (у износу од око 420.000 КМ) нису реализована. Због спорости у провођењу процедура набавки за 2015. годину, уговор за набавку компјутерске опреме је закључен у јануару 2016. године. За реализацију овог уговора су након реструктурисања утрошена средства из буџета за 2016. годину. Неефикасност поступака јавних набавки у 2015. години је директно утицала на немогућност планиране набавке виталне компјутерске опреме потребне за рад Министарства и оружаних снага у 2016. години, чиме је директно повећан ризик свакодневног функционисања у овом сегменту.

У Министарству су у неколико наврата правили преглед најзначајнијих пројеката са захтјевом за измјену Плана набавки за 2016. годину и обезбјеђење средстава кроз реструктурисање буџета. Кроз измијењену намјенску структуру буџета умјесто обезбјеђења средстава за успоставе баскир система одобрена су средства (око 450.000 КМ) за успоставу видеоколаборационог система, а набавка истог није реализована у 2016. години. Поред недостатка дугорочних планова занављања ни краткорочно планирање набавке виталне компјутерске опреме се не одобрава и не проводи у цијелости. Умањење финансијских средстава и нереализација набавки могу угрозити континуитет и одрживост пословања у сегменту комуникационо-информационих система.

Потребно је креирати и усвојити дугорочни план занављања рачунарске опреме и тако омогућити ефикаснију и економичнију набавку у овом сегменту. Унаприједити процес управљања и координације процесима јавних набавки те правовремено предузимати активности како би се исте реализовале у предвиђеним роковима. Такође, сматрамо да у циљу непрекидног функционисања информационо-комуникационе инфраструктуре треба обезбиједити средства и реализовати приоритетне набавке.

Модул за праћење залиха: Министарство одбране БиХ користи Модул за праћење залиха. Достављањем потребних иницијалних података о стању залиха Министарству

финансија и трезора БиХ и њиховим уносом у модул омогућен је нормалан рад у овом модулу те је модул стављен у употребу. Један дио залиха, око 4000 ставки, се још увијек прати кроз стари систем залиха, будући да због неусклађености номенклатуре није био могућ унос у нови модул. Да би се залихе пренијеле из старог у нови систем потребно је да се креирају приједлози нових назива и процијени вриједност залиха. Активности усклађивања номенклатуре те рјешавања поменутог проблема се споро проводе.

Пресликавање стања нових залиха из складишта у модул залиха условљено је комплексном организацијом Оружаних снага БиХ и Министарства одбране БиХ па оно може трајати и неколико седмица, што неповољно утиче на ажурност модула те отежава управљање залихама. Министарство финансија и трезора БиХ донирало је одређен број рачунара у циљу увезивања и праћења стања залиха на нивоу бригада и батаљона. Међутим, због чињенице да на неким локацијама није омогућен приступ SDH мрежи већи дио дониране опреме није стављен у функцију. Такође, како би се увезале све планиране локације потребно је и набавити одређени број рачунара. Стављањем поменуте опреме у функцију омогућило би се ажурније праћење залиха.

На основу увида у рад Модула за праћење залиха уочено је да исти вуче све податке откада је стављен у употребу тако да су сви извјештаји обимни и непрегледни јер приказују податке од 2015. године. Тренутно модул нема могућност затварања периода те отварања почетних стања. Такође, оператери који врше унос немају могућност контроле тачности уноса података, с обзиром на то да унесени налог није могуће видјети и упоредити с документом на основу кога се врши унос. Руковаоци у складиштима немају увид у стање залиха у модулу. Пред крај године, односно прије инвентуре, врши се сравњење ручних евиденција које се воде са стањем у модулу, а исто би требало вршити континуирано током цијеле године или путем приступа модулу од стране лица која су задужена за вођење складишта или путем достављања докумената из модула који ће пратити сваки улаз или излаз из складишта. Одређена поља у новом модулу још увијек нису у складу с Упутством о књиговодству и евиденцији Министарства одбране и Оружаним снагама БиХ.

Мишљења смо да је потребно окончати неопходне активности и све залихе објединити у новом модулу. Будући да је пресликавање стања залиха складиштима у модул доста неажурно, потребно је исто учинити ажурнијим стављањем постојеће опреме у функцију и набавком неопходне додатне опреме у циљу што ефикаснијег праћења и управљања залихама. Како модул још увијек има недостатака и усавршава се, у сарадњи са Министарством финансија и трезора БиХ потребно је проводити консултације у циљу побољшања модула те, ако се укаже потреба, организовати и обуку корисника како би се могућности модула искористиле у пуном капацитету. Такође, провести и одговарајућу интерну обуку у циљу преношења знања везаних за модул и номенклатуру како би се омогућило што ефикасније и конзистентније уношење и управљање залихама.

Модул за управљање дуготрајном имовином: Министарство одбране БиХ користи Модул за управљање дуготрајном имовином. Један дио сталних средстава још увијек није пренесен у нови систем те се води у старом систему. Разлог томе је, прије свега, неусклађеност постојеће номенклатуре. Да би се стална средства пренијела из старог у нови систем потребно је да се креирају приједлози нових назива средстава те се процијени њихова вриједност како би се омогућио унос у нови модул. Један број средстава није се водио у одговарајућем систему па су нека стална средства вођена као залихе и обрнуто. Иако нови модул за управљање дуготрајном имовином задовољава већи дио потреба Министарства одбране БиХ, због специфичности

Министарства и Оружаних снага БиХ у новом модулу нису могући неки нивои извјештавања. Поменуто отежава попис и управљање дуготрајном имовином.

Мишљења смо да је потребно окончати неопходне активности и сву дуготрајну имовину објединити у новом модулу. Поред тога, у сарадњи с Министарством финансија и трезора БиХ проводити консултације у циљу што ефикаснијег кориштења модула те управљања дуготрајном имовином.

10. Коментари

Министарство је у остављеном року доставило коментаре на Нацрт извјештаја о ревизији за 2016. годину у којима није било примједби на изнесене налазе и препоруке тако да овај Извјештај представља коначан извјештај без корекција у односу на Нацрт извјештаја о ревизији за 2016. годину.

**Руководилац Одјељења и
вођа тима за
финансијску ревизију**

Муневера Бафтић, с.р.

**Руководилац Одјељења за
развој, методологију
и контролу квалитета**

Драгољуб Ковинчић, с.р.

**Чланови тима за
финансијску ревизију**

Наташа Авдаловић, виши ревизор, с.р.

Данијел Јозић, виши ревизор, с.р.

Енес Алић, ревизор, с.р.

Аниса Јусић, ревизор, с.р.

Сеида Капо, ревизор, с.р.

Срђан Крајишник, ревизор, с.р.

Ивона Козар, ревизор, с.р.

Садмир Тескереџић, правник, с.р.

Славиша Вуковић, ИТ ревизор, с.р.



Прилози:

Табела I – Преглед расхода буџета за 2016.

Табела II – Биланс стања на 31.12.2016. год

Изјава о одговорностима руководства

Преглед расхода буџета за 2016. годину

Назив институције: Министарство одбране БиХ

Табела I

Опис	Одобрени буџет	Усклађивања буџета	Укупни буџет (2+3)	Извршење буџета	Индекс 5/4
1	2	3	4	5	6
1. Текући издаци	284,071,000	-5,734,311	278,336,689	272,804,916	98
Бруто плате и накнаде	192,267,000		192,267,000	188,845,008	98
Накнаде трошкова запослених	57,470,000	-350,000	57,120,000	57,093,216	100
Путни трошкови	3,025,000	480,000	3,505,000	3,406,976	97
Издаци телефонских и пошт. услуга	817,000	500	817,500	635,460	78
Издаци за енергију и ком. услуге	6,801,000		6,801,000	6,586,108	97
Набавка материјала	8,442,000	-3,221,211	5,220,789	4,220,552	81
Издаци за усл. превоза и горива	5,283,000	-290,000	4,993,000	4,728,782	95
Унајмљивање имовине и опреме	185,000	-90,000	95,000	67,290	71
Издаци за текуће одржавање	6,185,000	-1,719,300	4,465,700	4,300,111	96
Издаци за осигурање	645,000	-120,000	525,000	432,234	82
Уговорене и друге посебне услуге	2,951,000	-424,300	2,526,700	2,489,179	99

2. Капитални издаци	6,046,000	34,311	6,080,311	6,002,874	99
Набавка земљишта			0		
Набавка грађевина			0		
Набавка опреме	3,922,000	422,618	4,344,618	4,319,666	99
Набавка осталих сталних средстава	373,000	-80,000	293,000	245,955	84
Реконструкција и инвест. одржавање	1,751,000	-308,307	1,442,693	1,437,253	100

3. Капитални грантови	754,000	-754,000	0	0	
Капитални грантови појединцима	754,000	-754,000	0	0	

4. Вишегодишња капитална улагања	0	13,934,000	13,934,000	17,919	0
Ремонт хеликоптера		7,480,000	7,480,000	0	0
Обезбјеђење и унапређење оперативности моторних возила Оружаних снага БиХ		5,700,000	5,700,000	0	0
Програм "Перспектива"		754,000	754,000	17,919	2

5. Новчане донације	0	2,173,314	2,173,314	452,611	21
Донације Владе САД-а		558,706	558,706	96,603	17
Донација пријатељских земаља		98,018	98,018	82,236	84
Средиште за обуку за операције подршке миру – PSOTC		1,501,476	1,501,476	271,542	18
Обука и едукација специјализованог персонала ОС БиХ – NUPI		9,947	9,947	2,230	22
Донација VI CISM FUTSAL CUP for PEACE		5,167	5,167		0

Укупно (1+2+3+4+5)	290,871,000	9,653,314	300,524,314	279,278,320	93
----------------------------	--------------------	------------------	--------------------	--------------------	-----------

Руководство је Преглед расхода буџета по економским категоријама одобрило 06.03.2017. године.

Министрица:
Марина Пендеш

Биланс стања на 31.12.2016. године

Назив институције: Министарство одбране Босне и Херцеговине

Табела II

Опис	31.12.2015.	31.12.2016.	Индекс 3/2
1	2	3	4
1. Готовина, крат. потраживања, разграничења и залихе	667,369	850,897	128
Новчана средства	166,110	180,675	109
Краткорочна потраживања	500,888	669,851	134
Краткорочни пласмани	0	0	
Интерни финансијски односи	0	0	
Залихе		0	
Краткорочна разграничења	371	371	100
2. Стална средства	206,412,348	170,471,385	83
Стална средства	292,444,954	298,430,953	102
Исправка вриједности	86,032,606	127,959,568	149
Неотписана вриједност сталних средстава	206,412,348	170,471,385	83
Дугорочни пласмани	0	0	
Дугорочна разграничења	0	0	
УКУПНО АКТИВА (1+2)	207,079,717	171,322,282	83

3. Краткорочне обавезе и разграничења	33,608,673	30,510,409	91
Краткорочне текуће обавезе	7,995,442	6,761,471	85
Краткорочни кредити и зајмови	0	0	
Обавезе према запосленима	20,429,029	20,404,324	100
Интерни финансијски односи	0	0	
Краткорочна разграничења	5,184,202	3,344,614	65
4. Дугорочне обавезе и разграничења	0	0	
Дугорочни кредити и зајмови	0	0	
Остале дугорочне обавезе	0	0	
Дугорочна разграничења	0	0	
5. Извори средстава	206,412,348	170,471,385	83
Извори средстава	206,412,348	170,471,385	83
Остали извори средстава	0	0	
Нераспоређени вишак прихода/расхода	0	0	

УКУПНО ПАСИВА (3+4+5)	240,021,021	200,981,794	84
------------------------------	--------------------	--------------------	-----------

Напомена: Правилником о финансијском извјештавању институција Босне и Херцеговине, чл.10. став 4., напоменуто је да биланс стања буџетских корисника **неће бити уравнотежен** (актива једнака пасиви) због програмски успостављеног система Главне књиге, док ће биланс стања који ради Министарство финансија и трезора на нивоу Буџета институција Босне и Херцеговине за текућу годину бити уравнотежен.

Руководство је Биланс стања одобрило 06.03.2017. године.

Министрица:
Марина Пендеш

Изјава о одговорностима руководства

Међународни стандард врховних ревизионих институција (ISSAI 1580) предвиђа да ревизор треба да добије одговарајућу изјаву од руководства институције као доказ да руководство признаје своју одговорност за објективно приказивање финансијских извјештаја сагласно мјеродавном оквиру финансијског извјештавања, те да је одобрило финансијске извјештаје.

Руководство **Министарства одбране Босне и Херцеговине** (у даљем тексту: Министарство) дужно је да обезбиди да финансијски извјештаји за 2016. годину буду израђени у складу са Законом о финансирању институција БиХ (Службени гласник БиХ број 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 и 32/13), Правилником о финансијском извјештавању институција БиХ (Службени гласник БиХ број 25/15) и Правилником о рачуноводству са рачуноводственим политикама и процедурама за кориснике буџета институција БиХ (протокол Министарства финансија и трезора БиХ број: 01-08-02-1-1515-1/15 од 04.02.2015. године). Руководство је такође обавезно да поступа у складу са Законом о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2016. годину (Службени гласник БиХ број 40/15) и пратећим упутствима, објашњењима и смјерницама које доноси Министарство финансија и трезора БиХ, као и осталим законима у Босни и Херцеговини, тако да финансијски извјештаји дају фер и истинит приказ финансијског стања Министарства.

При састављању таквих финансијских извјештаја одговорности руководства обухватају гаранције:

- да је осмишљен и да се примјењује и одржава систем интерних контрола који је релевантан за припрему и фер презентацију финансијских извјештаја;
- да финансијски извјештаји не садрже материјално значајне погрешне исказе;
- да финансијски извјештаји садрже све релевантне податке и анализе извршења буџета, као и податке о систему интерних контрола и реализацији препорука ревизије;
- да се у пословању примјењују важећи законски и други релевантни прописи.

Руководство је такође одговорно за чување имовине и ресурса од губитака, па стога и за предузимање одговарајућих мјера да би се спријечиле и откриле проневијере и остале незаконитости.

Датум, 23.05.2017. године

Министрица:

Марина Пендеш