



BOSNA I HERCEGOVINA
БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
BOSNIA AND HERZEGOVINA

URED ZA REVIZIJU FINANSIJSKOG POSLOVANJA INSTITUCIJA BiH
URED ZA REVIZIJU FINANSIJSKOG POSLOVANJA INSTITUCIJA BiH
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ФИНАНСИЈСКОГ ПОСЛОВАЊА ИНСТИТУЦИЈА БиХ
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA



Musala 9, 71 000 Sarajevo, Tel/Fax: ++ 387 (0) 33 26 47 40, www.revizija.gov.ba, e-mail: saibih@bih.net.ba

Broj: 01- 400 - 281/MB/03

**IZVJEŠTAJ O REVIZIJI
DRŽAVNE GRANIČNE SLUŽBE BOSNE I HERCEGOVINE
ZA 2002. GODINU**

Sarajevo, juni 2003. godine

SADRŽAJ

1.	MIŠLJENJE REVIZORA	3
2.	NALAZI REVIZIJE I PREPORUKE	4
2.1.	Sistem internih kontrola	4
2.1.1.	Pravila i procedure za troškove	4
2.1.2.	Sklapanje ugovora i aneksa ugovora	5
2.1.3.	Odjeljenje za unutrašnju kontrolu	5
2.1.4.	Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji DGS	6
2.1.5.	Informacioni sistem	
2.2.	Izvršenje budžeta	7
2.2.1.	Planiranje i izvršenje budžeta	7
2.3.	Financijsko – računovodstveno poslovanje	8
2.3.1.	Tekući izdaci	8
2.3.2.	Kapitalni izdaci	9
2.3.3.	Popis – inventura	9
3.	OSVRT NA REVIZIJU ZA 2001. GODINU	9
4.	REZIME	10

1. MIŠLJENJE REVIZORA

- 1.1. Ured za reviziju finansijskog poslovanja institucija Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ured za reviziju) izvršio je reviziju finansijskih izvještaja (uključujući i odluke rukovodstva) i finansijskog poslovanja Državne granične službe Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: DGS) za 2002. godinu.

Revizija je izvršena u dva razdoblja: od 24.10. do 08.11.2002. godine prethodna revizija i završna revizija od 31.03. do 18.04.2003. godine, na temelju odredbi Zakona o reviziji finansijskog poslovanja institucija BiH ('Službeni glasnik BiH', br. 17/99).

U nadležnosti je Ureda za reviziju, shodno opšteprihvaćenim revizijskim standardima (standardi Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija – INTOSAI, objavljenim u 'Službenom glasniku BiH', br. 05/01) da izvrši reviziju finansijskih izvještaja s ciljem procjenjivanja da li su ona predstavljena na fer i istinit način.

Odgovornost za finansijske izvještaje snosi rukovodstvo DGS, a odgovornost Ureda za reviziju se svodi na izražavanje mišljenja o tim izvještajima na osnovu provedene revizije.

Shodno Zakonu o reviziji (član 13., stav 4.), pri izvještavanju o javnim računima naša je obveza da izvijestimo:

- Da li su računi sačinjeni u skladu sa važećom zakonskom regulativom;
 - Da li godišnji izvještaji predstavljaju tačno i istinito poslovanje tokom godine i stanja na kraju godine;
 - o ekonomičnosti, efikasnosti i efektivnosti kojom su institucije koristile javna sredstva u obavljanju svojih funkcija.
- 1.2. Revizija je bila planirana i izvedena s ciljem postizanja razumnih temelja za procjenu prikazuju li finansijski izvještaji stanja fer i istinito. Stoga je revizija ispitivala uzorke značajnih transakcija i odluka menadžmenta DGS. Revizijom je obuhvaćena primjena zakonskih i drugih propisa, organizacija, te finansijsko-računovodstveno poslovanje DGS. Smatramo da revizija koju smo obavili pruža razumnu osnovu za davanje našeg mišljenja.

Za revidirane finansijske izvještaje DGS za 2002. godinu izražavamo mišljenje sa rezervom iz sljedećih razloga:

- pravila i kriteriji za evidentiranje i kontrolu određenih troškova nisu doneseni i usvojeni kao pisane procedure kojima se postiže ekonomičnost i efikasnost u trošenju javnog novca;
- planiranje nabavki i pripreme za javni tender i evaluaciju ponuda nisu izvršene dovoljno kvalitetno, posebno nije izvršena dobra procjena potrebnih sredstava za adaptaciju poslovnog prostora (ugovor sa Energoinvestom od 45.321,60 KM);
- popis u pojedinim terenskim uredima nije izvršen u skladu sa Pravilnikom o popisu sredstava i izvora sredstava (npr. TU Gračanica).

2. NALAZI REVIZIJE I PREPORUKE

2.1. Sistem internih kontrola

Revizija je uočila određene nedostatke u sistemu internih kontrola menadžmenta u dijelu koji se odnosi na donošenje i poštivanje određenih pravila i procedura kojima se reguliše trošenje budžetskih sredstava, te sklapanje ugovora i aneksa ugovora sa pojedinim dobavljačima.

Kako je sistem internih kontrola skup postupaka i mjera koje osiguravaju tačnost i pravilnost evidentiranja finansijskih transakcija, njihovu punu usklađenost sa zakonima i propisima, kao i zaštitu imovine, nepostojanje efikasnog sistema internih kontrola ili njegova nedovoljna izgrađenost, mogu značajno uticati na upravljanje i kontrolu trošenja budžetskih sredstava, tj. upravljanje javnim novcem namijenjenim za tačno određene svrhe.

2.1.1. Pravila i procedure trošenja

Ustanovljeno je da postojeća pisana interna pravila i procedure, donesene kao odluke nedovoljno jasno i precizno definišu uslove nastanka, odobravanja, načina evidentiranja i kontrole određenih vrsta rashoda, (npr. PTT- troškova, troškova reprezentacije i drugih). Također, ne postoji pisani pravilnik ili propis koji reguliše primanje i davanje poklona (npr. primljena dva pištolja kao poklon), tj. ko na koji način i do kog iznosa može primati ili davati poklone.

Ured za reviziju preporučuje DGS da donese interna pravila kojima se jasno regulišu kriteriji i procedure trošenja i kontrole javnog novca, sa ciljem veće ekonomičnosti i efikasnosti poslovanja, te da uspostavi takav sistem internih kontrola, koji bi preventivno otklonio eventualne nepravilnosti i nezakovitosti u radu DGS.

2.1.2. Sklapanje ugovora i aneksa ugovora

DGS je 11.07.2002. godine sa Energoinvestom MPD S. Sarajevo potpisao Ugovor o zakupu prostora broj: 01-996/02. DGS je za zakup poslovnog prostora formalno raspisao javni poziv i odabrao najpovoljniju ponudu. Međutim sama priprema za tender kao i evaluacija ponuda nisu izvršene dovoljno kvalitetno, posebno nije izvršena dobra procjena sredstava potrebnih za adaptaciju poslovnog prostora. Naime, procjena rukovodstva je bila da će adaptacija iznajmljenog prostora koštati cca 80.000 KM, međutim po naknadno prikupljenim ponudama vidljivo je da se vrijednost adaptacije kretala od cca 700.000KM do 1.200.000 KM. Nakon konsultacija sa Ministarstvom za trezor rukovodstvo je odustalo od navedenog ugovora što je imalo za posljedicu trošak u iznosu od 45.321,60 KM. Ovaj iznos je računom broj 319/02 od 19.12.2002. godine uplaćen na račun Energoinvesta MPD.

Utvrđeno je također, da je dobavljaču «Megaprojekt» d.o.o. Bratunac (javni poziv od 28.03.2002. godine) za troškove utovara, prevoza i postavljanja montažnih objekata

- uredskih kontejnera na graničnim prelazima, isplaćen iznos od 191.913,27 KM. Za navedeni posao (50 kućica i 34 toaleta) sklopljen je ugovor broj:01-6013/02 u vrijednosti od 87.240,00 KM i 300,00 KM/kom za izmještanje postojećih kontejnera. Razlika do ukupno plaćenog iznosa pokrivena je Aneksom ugovora broj 01-10281-02 od 18.07.2002. godine. Aneks je sklopljen pod istim uslovima kao i ugovor, ali za radove na novoimplementiranim jedinicama. Zbog hitnosti implementacije novih jedinica DGS nije raspisivao javni oglas, iako ukupna vrijednost Aneksa prelazi 20% vrijednosti ugovora.

Ured za reviziju smatra da DGS mora posvetiti veću pažnju kod planiranja nabavki i sklapanja ugovora i aneksa ugovora sa dobavljačima uzimajući u obzir sve relevantne faktore koji mogu imati uticaja na obaveze proistekle po sklopljenim ugovorima. Kad je u pitanju trošenje javnog novca mora se voditi računa da se isti troši namjenski, transparentno i na što racionalniji i efikasniji način.

2.1.3. Odjeljenje za unutrašnju kontrolu

Revizijom je utvrđeno da Odjeljenje za unutrašnju kontrolu i dalje radi po odobrenju direktora uglavnom predmete vezane za policijski posao (odnose se na kršenje pravila kojima su uređena pitanja nadležnosti, rada, postupaka i ponašanja zaposlenih).

Ured za reviziju već više puta je skretao pažnju rukovodstvu DGS da razmotri mogućnost novih modaliteta rada kao i proširenja djelokruga rada i jačanja Odjeljenja u tehničkim i u ljudskim resursima u cilju preventivnog djelovanja posebno u oblasti finansijskog nadzora.

2.1.4. Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji DGS

Revizijom poslovanja za 2002. godinu utvrđeno je kako DGS u svome radu i dalje primjenjuje Pravilnik o privremenoj unutrašnjoj organizaciji. Posljedica funkcionisanja na osnovu privremenog pravilnika u dužem vremenskom periodu može imati negativne posljedice na racionalnost i efikasnost poslovanja.

S obzirom na činjenicu kako je prošlo tri godine od osnivanja institucije, ponovo preporučujemo da rukovodstvo DGS hitno donese Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta s ciljem racionalnijeg i efikasnijeg poslovanja.

2.1.5. Informacioni sistem

Trenutno DGS ne posjeduje jedinstven informacioni sistem koji bi objedinjavao sjedište sa svim područnim ispostavama i graničnim prelazima, iako potreba za istim postoji.

- **Administrativna i organizaciona kontrola**

Na održavanju i razvoju informacionog sistema u DGS rade ljudi koji su po sistematizaciji zaduženi za različite poslove unutar odjeljenja pri čemu se vodi računa o formalnoj odgovornosti i podjeli poslova.

Interni pisani standardi o korištenju baza podataka koje se koriste su u procesu kreiranja, dok su procedure o korištenju računara ranije kreirane i distribuirane krajnjim korisnicima.

Ured za reviziju preporučuje rukovodstvu da bi trebao voditi računa da se standardi o korištenju baza podataka distribuiraju svim korisnicima kojima su neophodni, te obezbijediti da se isti pravilno primjenjuju.

- **Kontrola fajlova i softvera**

Uvidom u trenutno stanje utvrđeno je da se rezervne kopije podataka koji se tiču finansijskog poslovanja redovno prave na serveru, te da se backup trake s podacima odlažu u za to predviđen ormar koji se nalazi u server sali. Međutim rezervne kopije svih ostalih podataka koji se nalaze na računarima se ne prave, iako postoje tehnički uslovi za to. Također držanje backup traka u istoj prostoriji sa serverom povećava rizik od gubljenja podataka u slučaju požara poplava i drugih namjerno ili nenamjerno izazvanih oštećenja.

Potrebno je da se kreiraju procedure za pravljenje rezervnih kopija na centralnom serveru na organizovan način, obezbijedi mjesto gdje će se rezervne kopije čuvati i da se vodi računa da se spomenute procedure primjenjuju na propisan način, kako bi se izbjegao rizik gubljenja bitnih podataka.

- **Sigurnost finansijskog aplikativnog softvera**

Revizijom je utvrđeno da su za rad na ISFU sistemu propisane procedure interne kontrole unosa faktura u sistem, koje bi svojom primjenom smanjile rizik od unosa pogrešnih ili nepostojećih faktura. Međutim, utvrđeno je da se te procedure u posljednje vrijeme ne primjenjuju, što obzirom na broj transakcija koje se obavljaju povećava rizik. Također prilikom rada u računovodstvu, tri osobe sa različitih računara imaju pristup ISFU sistemu sa istom licencom i istom lozinkom, što dodatno povećava rizik.

Ured za reviziju smatra da bi trebalo obezbijediti još dvije licence za pristup ISFU sistemu i to po mogućnosti «read only» ili sa dozvoljenim ovlaštenjima koja im ne dopuštaju unos novih podataka, kako bi se izbjegla mogućnost unosa podataka u sistem od neovlaštenih osoba, te obezbijediti da se propisane procedure kontrole unosa primjenjuju na propisan način.

2.2. Izvršenje budžeta

Zakonom o izvršenju budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza za finansiranje DGS odobrena su sredstva u iznosu od 51.300.000,00 KM od čega za tekuće izdatke 44.550.000 KM i 6.750.000 KM za kapitalne izdatke. U istom periodu DGS je ostvario rashode u ukupnom iznosu od 53.219.943 KM i to 40.963.384 KM za tekuće izdatke i 12.526.559 KM za kapitalne izdatke. Do većeg ostvarenja na kapitalnim izdacima je došlo stoga što Ministarstvo za trezor u budžetu nije prikazalo nenovčane donacije iz 2001.godine u iznosu od 6.108.065 KM, iako su iste bile izvjesne.

Analizirajući budžet i izvršenje budžeta ustanovili smo da je u okviru realizovanog iznosa DGS koristio budžetsku rezervu u iznosu od 742.842 KM i restrukturiranje sredstava u iznosu od 410.050 KM. Restruktuiranjem rashoda budžeta, prema odobrenju Vijeća ministara, izvršeno je smanjenje na platama zaposlenih za 410.000 KM, a povećanje na izdacima za materijal i usluge za 300.000 KM i tekućim troškovima za 110.050 KM. Do restrukturiranja sredstava je moglo doći iz razloga što budžet nije planiran precizno i detaljno sa aspekta broja zaposlenih.

PREGLED IZVRŠENJA BUDŽETA U 2002. GODINI

Red broj	Vrsta rashoda	Ekonomski kod	Odobreno budžetom za 2002. godinu	Restrukturiran i budžet za 2002. godinu	Izvršenje budžeta za 2002. godinu	Odstupanje (6-5)	Index (6/5)
1	2	3	4	5	6	7	8
I	Tekući izdaci		44.550.000,00	44.550.000,00	40.693.384,08	3.856.615,92	91,34
1.	Plaće zaposlenih	6111-6120	31.185.000,00	30.774.950,00	28.260.230,43	2.514.719,57	91,83
2.	Naknade troškova zaposlenih	6112	9.578.250,00	10.321.092,00	8.520.442,20	1.057.807,80	88,96
3.	Izdaci za materijal i usluge	6130-6137	3.385.800,00	3.685.800,00	3.450.143,02	235.656,98	93,61
3.1.	Putni troškovi	613100	180.000,00	150.000,00	122.543,55	27.456,45	81,70
3.2.	Izdaci za energiju	613200	350.000,00	250.000,00	246.672,76	3.327,24	98,67
3.3.	Izdaci za PTT i kom. usluge	613300	548.200,00	648.200,00	551.016,17	97.183,83	85,01
3.4.	Nabavka materijala	613400	470.900,00	640.900,00	580.457,97	60.442,03	90,57
3.5.	Izdaci za gorivo	613500	655.800,00	755.800,00	751.081,18	4.718,82	99,38
3.6.	Troškovi zakupa	613600	600.000,00	630.000,00	605.727,33	24.272,67	96,15
3.7.	Izdaci za tekuće održavanje	613700	580.900,00	610.900,00	592.644,06	18.255,94	97,01
4.	Izdaci za osiguranje i bankarske usluge	6138	178.200,00	178.200,00	157.146,34	21.053,66	88,19
5.	Ugovorene usluge	6139	222.750,00	332.800,00	305.422,09	27.377,91	91,77
II	Tekući grantovi	6141-6143	0,00	0,00	0,00	0,00	
III	Kapitalni izdaci	6880	6.750.000,00	6.750.000,00	12.526.559,29	-5.776.559,29	185,58
1.	Kapitalni izdaci u novcu		2.000.000,00	2.000.000,00	1.668.494,29	331.505,71	83,42
2.	Kapitalni izdaci-donacije		4.750.000,00	4.750.000,00	4.750.000,00	0,00	100,00
3.	Realizacija donacije iz 2001.		0,00	0,00	6.108.065,00	6.108.065,00	
IV	Programi posebne namjene		0,00	0,00	0,00	0,00	
V	UKUPNO (I-IV):		51.300.000,00	52.042.842,00	53.219.943,37	-1.919.943,37	103,74
	Broj zaposlenih:		2.442		Sa 31.12.'02. 1.957	485	80,14

Ured za reviziju preporučuje da se planiranju i izvršenju budžeta ubuduće posveti malo više pažnje uzimajući u obzir stvarni broj zaposlenih kao i definisane ciljeve i zadatke koje DGS treba da ostvari u planiranom periodu.

2.3. Finansijsko – računovodstveno poslovanje

2.3.1. Tekući izdaci

Uvidom u računovodstvenu dokumentaciju utvrdili smo da su u pojedinim slučajevima troškovi knjiženi na neodgovarajućim analitičkim kontima (npr. troškovi za raskid ugovora za zakup prostora knjiženi na konto zatezne kamate u iznosu 45.321,60 KM, troškovi za zastave BiH na konto ostali administrativni materijal u iznosu cca 9.080,00 KM).

Posljedica neevidentiranja troškova na odgovarajuća konta u skladu sa kontnim planom i računovodstvenim standardima, negativno se odražava na transparentnost i preglednost finansijskih izvještaja i otežava planiranje budžeta za narednu godinu (pojedinačni slučajevi).

Ustanovljeno je da su računi u ukupnom iznosu od 3.453,74 KM koji su trebali teretiti budžet 2002. godine knjiženi na teret budžeta za 2003. godinu. Do ovoga je došlo jer su pojedini računi kasno stigli u sjedište, te ih nije bilo moguće unijeti u sistem na teret budžeta za 2002. godinu.

Ured za reviziju je mišljenja da sve poslovne promjene treba obuhvatiti i evidentirati na odgovarajuća konta u skladu sa kontnim planom i računovodstvenim standardima, te da se u računovodstvu trebaju na vrijeme ažurirati i ukalkulisati svi troškovi za odgovarajući obračunski period.

Uvidom u dokumentaciju obračuna i isplate doprinosa i poreza na plaće utvrđeno je da postoje tri rekapitulacije: zajednička za ukupno 1957 radnika za 1289 radnika iz FBiH i za 668 radnika iz RS-a. Radnici iz Distrikta Brčko nisu imali odvojene rekapitulacije nego su uključivani u rekapitulacije radnika iz RS-a i FBiH ovisno od toga gdje su plaćeni doprinosi. Uključivanjem ovih radnika u rekapitulacije RS-a i FBiH ima za posljedicu da prosječna stopa poreza iskazanih na rekapitulacijama plaća nije u potpunosti jasna. Uočeno je također da na navedenim rekapitulacijama nije naznačen broj radnika sa ovlaštenjima kojima se obračunava i plata dodatni doprinos za PIO.

Ured za reviziju je mišljenja da je na rekapitulacijama plata i doprinosa potrebno naznačiti radnike sa ovlaštenjima, a radnike Distrikta Brčko izdvojiti na posebnu rekapitulaciju. Na ovaj način porezi i doprinosi bi bili jasnije iskazani, a olakšala bi se i kontrola obračuna plata, doprinosa i poreza.

2.3.2. Kapitalni izdaci

Kapitalni izdaci u 2002. godini su realizovani u ukupnom iznosu od 12.526.559,29 KM i to: kapitalni izdaci u novcu u iznosu od 1.668.494,29 KM i kapitalni izdaci donacije u iznosu od 10.858.065,00 KM. U realizaciji kapitalnih izdataka u novcu DGS nije imao prekoračenja budžeta i uglavnom je provodio propisane procedure za nabavke kapitalnih sredstava, međutim pojedini javni oglasi/tenderi nisu bili dovoljno precizno i jasno definisani, što je imalo uticaja na kvalitetu ugovora i sklapanje aneksa ugovora (vidjeti tačku 3.1.2.). Kapitalni izdaci u nenovčanom obliku predstavljaju realizaciju donacija u opremi (Evropske komisije, UNMIBH).

2.3.3. Popis - inventura

Revizijom je ustanovljeno je da u popisnim listama nisu unesene vrijednosti u kolone razlika po popisu otpis ispravka vrijednosti i sadašnja vrijednost iako su stanja usaglašena po popisu i knjižena ispravka vrijednosti. Do ovoga je došlo zbog obima posla evidentiranja i kontrole svih stalnih sredstava, te činjenice da na ovom referatu radi samo jedna osoba. Ustanovljeno je i da reversi pojedinih terenskih ureda (TU Sjeverozapad – Grčanica) nisu propisno ispunjeni i potpisani od osoba koje su zadužile stalna sredstva.

Ured za reviziju preporučuje da se zbog obima, vrijednosti i značaja stalnih sredstava na finansijske izvještaje referat vođenja i kontrole stalnih sredstava pojača, te da se razmotri mogućnost kontinuiranog popisa.

3. OSVRT NA OBAVLJENU REVIZIJU ZA 2001. GODINU

Ured za reviziju izvršio je reviziju poslovanja DGS za 2002. godinu o čemu je sastavljen Izvještaj o reviziji.

DGS je u većem broju slučajeva postupio po preporukama Ureda za reviziju, te su uočeni pozitivni pomaci u poslovanju DGS.

Realizirane preporuke:

- donesene su određene odluke o limitiranju određenih kategorija troškova;
- ažurirana je personalna dokumentacija.

Aktivnosti koje su u toku:

- nacrt konačnog Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji DGS;
- razmatranje rješenja za poslovne prostore;
- razmatranje kvalitetnijih modaliteta rada Odjeljenja za internu kontrolu.

Preporuke koje nisu izvršene:

- prijem i otprema pošte još uvijek se vrši po starom sistemu i nije formirana pisarnica za prijem i otpremu pošte;
- sredstva kod Hercegovačke banke nisu deblokirana (451.371,31 KM).

4. REZIME

Revizija je uočila određene nedostatke u sistemu internih kontrola menadžmenta, što se ogleda u sljedećem:

- odluke koje regulišu trošenje javnog novca nisu jasno i precizno definisane;
- nije donesen Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji DGS;
- u pojedinim slučajevima određeni troškovi u okviru klase šest nisu knjiženi na odgovarajuće analitičko konto;
- za informacioni sistem nisu utvrđene odgovarajuće interne procedure;
- pripreme za javni tender i evaluacija ponuda nisu izvršene dovoljno kvalitetno, posebno kod ugovaranja poslovnog prostora (ug. br.01-996/02 45.321,60 KM) i za troškove postavljanja montažnih objekata na novoimplementiranim jedinicama Aneks broj: 01-10281-02 čija vrijednost prelazi 20% vrijednosti osnovnog ugovora (vidjeti 2.1.2.) .

Revizioni tim visoko cijeni asistenciju koju ste nam osigurali tokom revizije i koja je bila od velike pomoći.

Reviziju izvršili i izvještaj sačinili:

1. Munevera Baftić, viši revizor _____
2. Danijel Čolo, pomoćni revizor _____
3. Elvedin Grabovica, IT revizor _____

Sarajevo, juni 2003. godine

M.P.

Izvještaj uručen DGS:

Datum:

Potvrda prijema:

M.P.