



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

hrvatski

Broj: 01- 400 - 281/MB/03

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

Sarajevo, lipanj 2003. godine

KAZALO

1.	MIŠLJENJE REVIZORA	3
2.	NALAZI REVIZIJE I PREPORUKE	4
2.1.	Sustav internih kontrola	4
2.1.1.	Pravila i procedure za troškove	4
2.1.2.	Sklapanje ugovora i aneksa ugovora	5
2.1.3.	Odjel za unutarnju kontrolu	5
2.1.4.	Pravilnik o unutarnjem ustroju DGS	6
2.1.5.	Informacijski sustav	
2.2.	Izvršenje proračuna	7
2.2.1.	Planiranje i izvršenje proračuna	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.	SAŽETAK	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 izvješća (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 ovlasti je Ureda za reviziju, sukladno općeprihvaćenim revizijskim standardima (standardi Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija – INTOSAI, objavljenim u 'Službenom glasniku BiH', br. 05/01) da izvrši reviziju finansijskih izvješća s ciljem procjenjivanja jesu li ona predstavljena na fer i istinit način.

Odgovornost za finansijske izvješće snosi rukovodstvo DGS, a odgovornost Ureda za reviziju se svodi na izražavanje mišljenja o tim izvješćima na temelju provedene revizije.

Sukladno Zakonu o reviziji (članak 13., stavak 4.), pri izvješćivanju o javnim računima naša je obveza izvijestiti:

- jesu li računi sačinjeni sukladno važećoj zakonskoj regulativi;
 - predstavljaju li godišnja izvješća točan i istinit prikaz poslovanja tijekom godine i stanja na kraju godine;
 - o ekonomičnosti, učinkovitosti i uspješnosti kojom su institucije koristile javna sredstva u obnašanju svojih funkcija.
- 1.2. Revizija je bila planirana i izvedena s ciljem postizanja razumnih temelja za procjenu prikazuju li finansijska izvješća stanja fer i istinito. Stoga je revizija ispitivala uzorke značajnih transakcija i odluka menadžmenta DGS. Revizijom je obuhvaćena primjena zakonskih i drugih propisa, ustroj, te finansijsko-računovodstveno poslovanje DGS. Smatramo da revizija koju smo izvršili pruža razuman temelj za davanje našeg mišljenja.

Za revidirana finansijska izvješća 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 natječaj 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 sukladno Pravilniku o popisu sredstava i izvora sredstava (npr. TU Gračanica).

2. NALAZI REVIZIJE I PREPORUKE

2.1. Sustav internih kontrola

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

Kako je sustav internih kontrola skup postupaka i mjera koje osiguravaju točnost i pravilnost evidentiranja financijskih transakcija, njihovu punu usklađenost sa zakonima i propisima, kao i zaštitu imovine, nepostojanje efikasnog sustava internih kontrola ili njegova nedovoljna izgrađenost, mogu značajno utjecati na upravljanje i kontrolu trošenja proračunskih sredstava, tj. upravljanje javnim novcem namijenjenim za točno određene svrhe.

2.1.1. Pravila i procedure trošenja

Utvrđeno je kako postojeća pisana interna pravila i procedure, donesene kao odluke nedovoljno jasno i precizno definiraju uvjete nastanka, odobravanja, načina evidentiranja i kontrole određenih vrsta rashoda, (npr. PTT- troškova, troškova reprezentacije i drugih). Također, ne postoji pisani pravilnik ili propis koji regulira primanje i davanje darova (npr. primljena dva pištolja kao dar), tj. tko na koji način i do kog iznosa može primati ili davati darove.

Ured za reviziju preporuča DGS da donese interna pravila kojima se jasno reguliraju kriteriji i procedure trošenja i kontrole javnog novca, sa ciljem veće ekonomičnosti i efikasnosti poslovanja, te da uspostavi takav sustav internih kontrola, koji bi preventivno otklonio eventualne nepravilnosti i nezakonitosti 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 natječaj 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, prijevoza 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 uvjetima kao i ugovor, ali za radove na novoimplementiranim jedinicama. Zbog žurnosti 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 pozornost kod planiranja nabavki i sklapanja ugovora i aneksa ugovora sa dobavljačima uzimajući u obzir sve relevantne faktore koji mogu imati utjecaja na obveze 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. Odjel za unutarnju kontrolu

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

Ured za reviziju već više puta je skretao pozornost rukovodstvu DGS da razmotri mogućnost novih modaliteta rada kao i proširenja djelokruga rada i jačanja Odjela u tehničkim i u ljudskim resursima u cilju preventivnog djelovanja posebno u području financijskog nadzora.

2.1.4. Pravilnik o unutarnjem ustroju DGS

Revizijom poslovanja za 2002. godinu utvrđeno je kako DGS u svome radu i dalje koristi Pravilnik o privremenom unutarnjem ustroju. Posljedica funkcioniranja na temelju privremenog pravilnika u dužem vremenskom razdoblju može imati negativne posljedice na racionalnost i efikasnost poslovanja.

S obzirom na činjenicu kako je prošlo tri godine od osnivanja institucije, ponovno preporučamo da rukovodstvo DGS žurno donese Pravilnik o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta s ciljem racionalnijeg i efikasnijeg poslovanja.

2.1.5. Informacijski sustav

Trenutno DGS ne posjeduje jedinstven informacijski sustav koji bi objedinjavao sjedište sa svim područnim ispostavama i graničnim prijelazima, iako potreba za istim postoji.

- **Administrativna i organizaciona kontrola**

Na održavanju i razvoju informacijskog sustava u DGS rade ljudi koji su po sistematizaciji zaduženi za različite poslove unutar odjela 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 računala ranije kreirane i distribuirane krajnjim korisnicima.

Ured za reviziju preporuča rukovodstvu kako bi trebao voditi računa da se standardi o korištenju baza podataka distribuiraju svim korisnicima kojima su nužni, te osigurati da se isti pravilno primjenjuju.

- **Kontrola fajlova i softvera**

Uvidom u trenutno stanje utvrđeno je da se rezervne kopije podataka koji se tiču financijskog poslovanja redovito sačinjavaju 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 računalima se ne prave, iako postoje tehnički uvjeti 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 organiziran način, osigura 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 financijskog aplikativnog softvera**

Revizijom je utvrđeno da su za rad na ISFU sustavu propisane procedure interne kontrole unosa faktura u sustav, 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 izvršavaju povećava rizik. Također prilikom rada u računovodstvu, tri osobe sa različitih računala imaju pristup ISFU sustav sa istom licencom i istom lozinkom, što dodatno povećava rizik.

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

2.2. Izvršenje proračuna

Zakonom o izvršenju proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza za financiranje 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 razdoblju 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 proračunu nije prikazalo nenovčane donacije iz 2001.godine u iznosu od 6.108.065 KM, iako su iste bile izvjesne. Analizirajući proračun i izvršenje proračuna ustanovili smo da je u okviru realiziranog iznosa DGS koristio proračunsku rezervu u iznosu od 742.842 KM i restrukturiranje sredstava u iznosu od 410.050 KM. Restrukturiranjem rashoda proračuna, prema odobrenju Vijeća ministara, izvršeno je smanjenje na plaćama uposlenih 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 proračun nije planiran precizno i detaljno sa aspekta broja uposlenih.

PREGLED IZVRŠENJA PRORAČUNA U 2002. GODINI

Red broj	Vrsta rashoda	Ekonomski kod	Odobreno proračunom za 2002. godinu	Restrukturiran i proračun za 2002. godinu	Izvršenje proračuna 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 uposlenih	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 uposlenih:		2.442		Sa 31.12.'02. 1.957	485	80,14

Ured za reviziju preporuča da se planiranju i izvršenju proračuna ubuduće posveti više pozornosti uzimajući u obzir stvarni broj uposlenih kao i definirane ciljeve i zadatke koje DGS treba da ostvari u planiranom razdoblju.

2.3. Financijsko – 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 izvješća i otežava planiranje proračuna za narednu godinu (pojedinačni slučajevi).

Utvrđeno je kako su računi u ukupnom iznosu od 3.453,74 KM koji su trebali teretiti proračun 2002. godine knjiženi na teret proračuna za 2003. godinu. Do ovoga je došlo jer su pojedini računi kasno stigli u sjedište, te ih nije bilo moguće unijeti u sustav na teret proračuna za 2002. godinu.

Ured za reviziju je mišljenja da sve poslovne promjene treba obuhvatiti i evidentirati na odgovarajuća konta sukladno sa kontnim planom i računovodstvenim standardima, te da se u računovodstvu trebaju na vrijeme ažurirati i ukalkulirati svi troškovi za odgovarajuće obračunsko razdoblje.

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 cijelosti jasna. Uočeno je također da na navedenim rekapitulacijama nije naznačen broj radnika sa ovlaštenjima kojima se obračunava i plaća dodatni doprinos za PIO.

Ured za reviziju je mišljenja da je na rekapitulacijama plaća 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 plaća, 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 proračuna i uglavnom je provodio propisane procedure za nabavke kapitalnih sredstava, međutim pojedini javni oglasi/natječaji nisu bili dovoljno precizno i jasno definirani, što je imalo utjecaja na kvalitetu ugovora i sklapanje aneksa ugovora (vidjeti točku 3.1.2.). Kapitalni izdaci u nenovčanom obliku predstavljaju realizaciju donacija u opremi (Evropske komisije, UNMIBH).

2.3.3. Popis - inventura

Revizijom je utvrđeno kako u popisnim listama nisu unesene vrijednosti u kolone razlika po popisu otpis ispravka vrijednosti i sadašnja vrijednost iako su stanja usuglašena 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. Utvrđeno 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 preporuča da se zbog obujma, vrijednosti i značaja stalnih sredstava na financijska izvješća 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 sačinjeno Izvješće 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 tijeku:

- nacrt konačnog Pravilnika o unutarnjem ustroju i sistematizaciji DGS;
- razmatranje rješenja za poslovne prostore;
- razmatranje kvalitetnijih modaliteta rada Odjela za internu kontrolu.

Preporuke koje nisu izvršene:

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

4. SAŽETAK

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

- odluke koje reguliraju trošenje javnog novca nisu jasno i precizno definirane;
- nije donesen Pravilnik o unutarnjem ustroju DGS;
- u pojedinim slučajevima određeni troškovi u okviru klase šest nisu knjiženi na odgovarajuće analitičko konto;
- za informacijski sustav nisu utvrđene odgovarajuće interne procedure;
- pripreme za javni natječaj 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 tijekom revizije i koja je bila od velike pomoći.

Reviziju izvršili i izvješće sačinili:

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

Sarajevo, lipanj 2003. godine

M.P.