



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

српски

Број: 01- 400 - 281/МБ/03

**ИЗВЈЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ
ДРЖАВНЕ ГРАНИЧНЕ СЛУЖБЕ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ
ЗА 2002. ГОДИНУ**

Сарајево, јун 2003. године

САДРЖАЈ

1.	МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА	3
2.	НАЛАЗИ РЕВИЗИЈЕ И ПРЕПОРУКЕ	4
2.1.	Систем интерних контрола	4
2.1.1.	Правила и процедуре за трошкове	4
2.1.2.	Склапање уговора и анекса уговора	5
2.1.3.	Одјељење за унутрашњу контролу	5
2.1.4.	Правилник о унутрашњој организацији ДГС	5
2.1.5.	Информациони систем	5
2.2.	Извршење буџета	7
2.2.1.	Планирање и извршење буџета	7
2.3.	Финансијско – рачуноводствено пословање	8
2.3.1.	Текући издаци	8
2.3.2.	Капитални издаци	9
2.3.3.	Попис – инвентура	9
3.	ОСВРТ НА РЕВИЗИЈУ ЗА 2001. ГОДИНУ	9
4.	РЕЗИМЕ	10

1. МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА

- 1.1. Канцеларија за ревизију финансијског пословања институција Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Канцеларија за ревизију) извршила је ревизију финансијских извјештаја (укључујући и одлуке руководства) и финансијског пословања Државне граничне службе Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: ДГС) за 2002. годину.

Ревизија је извршена у два раздобља: од 24.10. до 08.11.2002. године претходна ревизија и завршна ревизија од 31.03. до 18.04.2003. године, на основу одредби Закона о ревизији финансијског пословања институција БиХ ('Службени гласник БиХ', бр. 17/99).

У надлежности је Канцеларије за ревизију, сходно општеприхваћеним ревизијским стандардима (стандарди Међународне организације врховних ревизијских институција – INTOSAI, објављеним у 'Службеном гласнику БиХ', бр. 05/01) да изврши ревизију финансијских извјештаја с циљем процјењивања да ли су она представљена на фер и истинит начин.

Одговорност за финансијске извјештаје сноси руководство ДГС, а одговорност Канцеларије за ревизију се своди на изражавање мишљења о тим извјештајима на основу проведене ревизије.

На основу Закона о ревизији (члан 13., став 4.), при извјештавању о јавним рачунима наша је обавеза да извијестимо:

- Да ли су рачуни сачињени у складу са важећом законском регулативом;
 - Да ли годишњи извјештаји представљају тачно и истинито пословање током године и стање на крају године;
 - о економичности, ефикасности и ефективности којом су институције користиле јавна средства у обављању својих функција.
- 1.2. Ревизија је била планирана и изведена с циљем постизања разумних основа за процјену да ли финансијски извјештаји приказују фер и истинито стање. Стога је ревизија испитивала узорке значајних трансакција и одлука менаџмента ДГС. Ревизијом је обухваћена примјена законских и других прописа, организација, те финансијско-рачуноводствено пословање ДГС. Сматрамо да ревизија коју смо обавили пружа разумну основу за давање нашег мишљења.

За ревидиране финансијске извјештаје ДГС за 2002. годину изражавамо мишљење са резервом из сљедећих разлога:

- правила и критерији за евидентирање и контролу одређених трошкова нису донесени и усвојени као писане процедуре којима се постиже економичност и ефикасност у трошењу јавног новца;
- планирање набавки и припреме за јавни тендер и евалуацију понуда нису извршене довољно квалитетно, посебно није извршена добра процјена потребних средстава за адаптацију пословног простора (уговор са Енергоинвестом од 45.321,60 КМ);
- попис у појединим теренским канцеларијама није извршен у складу са Правилником о попису средстава и извора средстава (нпр. ТУ Грачаница).

2. НАЛАЗИ РЕВИЗИЈЕ И ПРЕПОРУКЕ

2.1. Систем интерних контрола

Ревизија је уочила одређене недостатке у систему интерних контрола менаџмента у дијелу који се односи на доношење и поштивање одређених правила и процедура којима се регулише трошење буџетских средстава, те склапање уговора и анекса уговора са појединим добављачима.

Како је систем интерних контрола скуп поступака и мјера које осигуравају тачност и правилност евидентирања финансијских трансакција, њихову пуну усклађеност са законима и прописима, као и заштиту имовине, непостојање ефикасног система интерних контрола или његова недовољна изграђеност, могу значајно утицати на управљање и контролу трошења буџетских средстава, тј. управљање јавним новцем намијењеним за тачно одређене сврхе.

2.1.1. Правила и процедуре трошења

Установљено је да постојећа писана интерна правила и процедуре, донесене као одлуке, недовољно јасно и прецизно дефинишу услове настанка, одобравања, начина евидентирања и контроле одређених врста расхода, (нпр. ПТТ- трошкова, трошкова репрезентације и других). Такође, не постоји писани правилник или пропис који регулише примање и давање поклона (нпр. примљена два пиштоља као поклон), тј. ко, и на који начин, и до ког износа, може примати или давати поклоне.

Канцеларија за ревизију препоручује ДГС да донесе интерна правила којима се јасно регулишу критерији и процедуре трошења и контроле јавног новца, са циљем веће економичности и ефикасности пословања, те да успостави такав систем интерних контрола, који би превентивно отклонио евентуалне неправилности и незаконитости у раду ДГС.

2.1.2. Склапање уговора и анекса уговора

ДГС је 11.07.2002. године са Енергоинвестом МПД С. Сарајево потписао Уговор о закупу простора број: 01-996/02. ДГС је за закуп пословног простора формално расписао јавни позив и одабрао најповољнију понуду. Међутим, сама припрема за тендер као и евалуација понуда нису извршене довољно квалитетно, посебно није извршена добра процјена средстава потребних за адаптацију пословног простора. Наиме, процјена руководства је била да ће адаптација изнајмљеног простора коштати цца 80.000 КМ, међутим, по накнадно прикупљеним понудама видљиво је да се вриједност адаптације кретала од цца 700.000КМ до 1.200.000 КМ. Након консултација са Министарством за трезор, руководство је одустало од наведеног уговора што је имало за посљедицу трошак у износу од 45.321,60 КМ. Овај износ је рачуном број 319/02 од 19.12.2002. године уплаћен на рачун Енергоинвеста МПД.

Утврђено је такође, да је добављачу «Мегапројект» д.о.о. Братунац (јавни позив од 28.03.2002. године) за трошкове утовара, превоза и постављања монтажних објеката - канцеларијских контејнера на граничним прелазима,

исплаћен износ од 191.913,27 КМ. За наведени посао (50 кућица и 34 тоалета) склопљен је уговор број:01-6013/02 у вриједности од 87.240,00 КМ и 300,00 КМ/ком за измјештање постојећих контејнера. Разлика до укупно плаћеног износа покривена је Анексом уговора број 01-10281-02 од 18.07.2002. године. Анекс је склопљен под истим условима као и уговор, али за радове на новоимплементираним јединицама. Због хитности имплементације нових јединица ДГС није расписивао јавни оглас, иако укупна вриједност Анекса прелази 20% вриједности уговора.

Канцеларија за ревизију сматра да ДГС мора посветити већу пажњу код планирања набавки и склапања уговора и анекса уговора са добављачима, узимајући у обзир све релевантне факторе који могу имати утицаја на обавезе проистекле по склопљеним уговорима. Кад је у питању трошење јавног новца, мора се водити рачуна да се исти троши намјенски, транспарентно и на што рационалнији и ефикаснији начин.

2.1.3. Одјељење за унутрашњу контролу

Ревизијом је утврђено да Одјељење за унутрашњу контролу и даље ради по одобрењу директора углавном предмете везане за полицијски посао (односе се на кршење правила којима су уређена питања надлежности, рада, поступака и понашања запослених).

Канцеларија за ревизију већ више пута је скретала пажњу руководству ДГС да размотри могућност нових модалитета рада као и проширења дјелокруга рада и јачања Одјељења у техничким и у људским ресурсима у циљу превентивног дјеловања посебно у области финансијског надзора.

2.1.4. Правилник о унутрашњој организацији ДГС

Ревизијом пословања за 2002. годину утврђено је како ДГС у своме раду и даље примјењује Правилник о привременој унутрашњој организацији. Посљедица функционисања на основу привременог правилника у дужем временском периоду може имати негативне посљедице на рационалност и ефикасност пословања.

С обзиром на чињеницу како је прошло три године од оснивања институције, поново препоручујемо да руководство ДГС хитно донесе Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста с циљем рационалнијег и ефикаснијег пословања.

2.1.5. Информациони систем

Тренутно ДГС не посједује јединствен информациони систем који би обједињавао сједиште са свим подручним испоставама и граничним прелазима, иако потреба за истим постоји.

- **Административна и организациона контрола**

На одржавању и развоју информационог система у ДГС раде људи који су по систематизацији задужени за различите послове унутар одјељења при чему се води рачуна о формалној одговорности и подјели послова.

Интерни писани стандарди о кориштењу база података које се користе су у процесу креирања, док су процедуре о кориштењу рачунара раније креиране и дистрибуиране крајњим корисницима.

Канцеларија за ревизију препоручује руководству да би требао водити рачуна да се стандарди о кориштењу база података дистрибуирају свим корисницима којима су неопходни, те обезбиједити да се исти правилно примјењују.

- **Контрола фајлова и софтвера**

Увидом у тренутно стање утврђено је да се резервне копије података који се тичу финансијског пословања редовно праве на серверу, те да се «backup» траке с подацима одлажу у за то предвиђен ормар који се налази у сервер сали. Међутим, резервне копије свих осталих података који се налазе на рачунарима се не праве, иако постоје технички услови за то. Такођер држање «backup» трака у истој просторији са сервером повећава ризик од губљења података у случају пожара поплава и других намјерно или ненамјерно изазваних оштећења.

Потребно је да се креирају процедуре за прављење резервних копија на централном серверу на организован начин, обезбједи мјесто гдје ће се резервне копије чувати и да се води рачуна да се споменуте процедуре примјењују на прописан начин, како би се избјегао ризик губљења битних података.

- **Сигурност финансијског апликативног софтвера**

Ревизијом је утврђено да су за рад на ИСФУ систему прописане процедуре интерне контроле уноса фактура у систем, које би својом примјеном смањиле ризик од уноса погрешних или непостојећих фактура. Међутим, утврђено је да се те процедуре у посљедње вријеме не примјењују, што обзиром на број трансакција које се обављају повећава ризик. Такођер приликом рада у рачуноводству, три особе са различитих рачунара имају приступ ИСФУ систему са истом лиценцом и истом лозинком, што додатно повећава ризик.

Канцеларија за ревизију сматра да би требало обезбиједити још двије лиценце за приступ ИСФУ систему, и то по могућности «read only» или са дозвољеним овлашћењима која им не допуштају унос нових података, како би се избјегла могућност уноса података у систем од неовлаштених особа, те обезбиједити да се прописане процедуре контроле уноса примјењују на прописан начин.

2.2. Извршење буџета

Законом о извршењу буџета институција БиХ и међународних обавеза за финансирање ДГС одобрена су средства у износу од 51.300.000,00 КМ од чега за текуће издатке 44.550.000 КМ и 6.750.000 КМ за капиталне издатке. У истом периоду ДГС је остварио расходе у укупном износу од 53.219.943 КМ и то 40.963.384 КМ за текуће издатке и 12.526.559 КМ за капиталне издатке. До већег остварења на капиталним издацима је дошло стога што Министарство за трезор у буџету није приказало неновчане донације из 2001.године у износу од 6.108.065 КМ, иако су исте биле извјесне.

Анализирајући буџет и извршење буџета установили смо да је у оквиру реализованог износа ДГС користио буџетску резерву у износу од 742.842 КМ и реструктурирање средстава у износу од 410.050 КМ. Реструктурирањем расхода буџета, према одобрењу Савјета министара, извршено је смањење на платама запослених за 410.000 КМ, а повећање на издацима за материјал и услуге за 300.000 КМ и текућим трошковима за 110.050 КМ. До реструктурирања средстава је могло доћи из разлога што буџет није планиран прецизно и детаљно са аспекта броја запослених.

ПРЕГЛЕД ИЗВРШЕЊА БУЏЕТА У 2002. ГОДИНИ

Ред број	Врста расхода	Економски код	Одобрено буџетом за 2002. годину	Реструктурирани буџет за 2002. годину	Извршење буџета за 2002. годину	Одступање (6-5)	Индекс (6/5)
1	2	3	4	5	6	7	8
I	Текући издаци		44.550.000,00	44.550.000,00	40.693.384,08	3.856.615,92	91,34
1.	Плате запослених	6111-6120	31.185.000,00	30.774.950,00	28.260.230,43	2.514.719,57	91,83
2.	Накнаде трошкова запослених	6112	9.578.250,00	10.321.092,00	8.520.442,20	1.057.807,80	88,96
3.	Издаци за материјал и услуге	6130-6137	3.385.800,00	3.685.800,00	3.450.143,02	235.656,98	93,61
3.1.	Путни трошкови	613100	180.000,00	150.000,00	122.543,55	27.456,45	81,70
3.2.	Издаци за енергију	613200	350.000,00	250.000,00	246.672,76	3.327,24	98,67
3.3.	Издаци за ПТТ и ком. услуге	613300	548.200,00	648.200,00	551.016,17	97.183,83	85,01
3.4.	Набавка материјала	613400	470.900,00	640.900,00	580.457,97	60.442,03	90,57
3.5.	Издаци за гориво	613500	655.800,00	755.800,00	751.081,18	4.718,82	99,38
3.6.	Трошкови закупа	613600	600.000,00	630.000,00	605.727,33	24.272,67	96,15
3.7.	Издаци за текуће одржавање	613700	580.900,00	610.900,00	592.644,06	18.255,94	97,01
4.	Издаци за осигурање и банкарске услуге	6138	178.200,00	178.200,00	157.146,34	21.053,66	88,19
5.	Уговорене услуге	6139	222.750,00	332.800,00	305.422,09	27.377,91	91,77
II	Текући грантови	6141-6143	0,00	0,00	0,00	0,00	
III	Капитални издаци	6880	6.750.000,00	6.750.000,00	12.526.559,29	-5.776.559,29	185,58
1.	Капитални издаци у новцу		2.000.000,00	2.000.000,00	1.668.494,29	331.505,71	83,42
2.	Капитални издаци-донације		4.750.000,00	4.750.000,00	4.750.000,00	0,00	100,00
3.	Реализација донације из 2001.		0,00	0,00	6.108.065,00	6.108.065,00	
IV	Програми посебне намјене		0,00	0,00	0,00	0,00	
V	УКУПНО (I - IV):		51.300.000,00	52.042.842,00	53.219.943,37	-1.919.943,37	103,74
	Број запослених:		2.442		Са 31.12.'02. 1.957	485	80,14

Канцеларија за ревизију препоручује да се планирању и извршењу буџета убудуће посвети мало више пажње узимајући у обзир стварни број запослених као и дефинисане циљеве и задатке које ДГС треба да оствари у планираном периоду.

2.3. Финансијско – рачуноводствено пословање

2.3.1. Текући издаци

Увидом у рачуноводствену документацију утврдили смо да су у појединим случајевима трошкови књижени на неодговарајућим аналитичким контима (нпр. трошкови за раскид уговора за закуп простора књижени на conto затезне камате у износу 45.321,60 KM, трошкови за заставе БиХ на conto остали административни материјал у износу цца 9.080,00 KM).

Посљедица неевидентирања трошкова на одговарајућа conta у складу са контним планом и рачуноводственим стандардима, негативно се одражава на транспарентност и прегледност финансијских извјештаја и отежава планирање буџета за наредну годину (појединачни случајеви).

Установљено је да су рачуни у укупном износу од 3.453,74 KM који су требали теретити буџет 2002. године, књижени на терет буџета за 2003. годину. До овога је дошло јер су поједини рачуни касно стигли у сједиште, те их није било могуће унијети у систем на терет буџета за 2002. годину.

Канцеларија за ревизију је мишљења да све пословне промјене треба обухватити и евидентирати на одговарајућа conta у складу са контним планом и рачуноводственим стандардима, те да се у рачуноводству требају на вријеме ажурирати и укалкулисати сви трошкови за одговарајући обрачунски период.

Увидом у документацију обрачуна и исплате доприноса и пореза на плате утврђено је да постоје три рекапитулације: заједничка за укупно 1957 радника, за 1289 радника из ФБИХ и за 668 радника из РС-а. Радници из Дистрикта Брчко нису имали одвојене рекапитулације него су укључивани у рекапитулације радника из РС-а и ФБиХ овисно од тога гдје су плаћени доприноси. Укључивањем ових радника у рекапитулације РС-а и ФБиХ има за посљедицу да просјечна стопа пореза исказаних на рекапитулацијама плаћа није у потпуности јасна. Уочено је такођер да на наведеним рекапитулацијама није назначен број радника са овлаштењима којима се обрачунава и плаћа додатни допринос за ПИО.

Канцеларија за ревизију је мишљења да је на рекапитулацијама плата и доприноса потребно назначити раднике са овлаштењима, а раднике Дистрикта Брчко издвојити на посебну рекапитулацију. На овај начин порези и доприноси би били јасније исказани, а олакшала би се и контрола обрачуна плата, доприноса и пореза.

2.3.2. Капитални издаци

Капитални издаци у 2002. години су реализовани у укупном износу од 12.526.559,29 КМ и то: капитални издаци у новцу у износу од 1.668.494,29 КМ и капитални издаци донације у износу од 10.858.065,00 КМ. У реализацији капиталних издатака у новцу ДГС није имао прекорачења буџета и углавном је проводио прописане процедуре за набавке капиталних средстава, међутим поједини јавни огласи/тендери нису били довољно прецизно и јасно дефинисани, што је имало утицаја на квалитету уговора и склапање анекса уговора (видјети тачку 3.1.2.). Капитални издаци у неновчаном облику представљају реализацију донација у опреми (Европске комисије, УНМИБХ).

2.3.3. Попис - инвентура

Ревизијом је установљено је да у пописним листама нису унесене вриједности у колоне разлика по попису, отпис, исправка вриједности и садашња вриједност, иако су стања усаглашена по попису и књижена исправка вриједности. До овога је дошло због обима посла евидентирања и контроле свих сталних средстава, те чињенице да на овом реферату ради само једна особа. Установљено је и да реверси појединих теренских канцеларија (ТУ Сјеверозапад – Грчаница) нису прописно испуњени и потписани од особа које су задужиле стална средства.

Канцеларија за ревизију препоручује да се због обима, вриједности и значаја сталних средстава на финансијске извјештаје, реферат вођења и контроле сталних средстава појача, те да се размотри могућност континуираног пописа.

3. ОСВРТ НА ОБАВЉЕНУ РЕВИЗИЈУ ЗА 2001. ГОДИНУ

Канцеларија за ревизију извршила је ревизију пословања ДГС за 2002. годину о чему је састављен Извјештај о ревизији.

ДГС је у већем броју случајева поступио по препорукама Канцеларије за ревизију, те су уочени позитивни помаци у пословању ДГС.

Реализиране препоруке:

- донесене су одређене одлуке о лимитирању одређених категорија трошкова;
- ажурирана је персонална документација.

Активности које су у току:

- нацрт коначног Правилника о унутрашњој организацији и систематизацији ДГС;
- разматрање рјешења за пословне просторе;
- разматрање квалитетнијих модалитета рада Одјељења за интерну контролу.

Препоруке које нису извршене:

- пријем и отпрема поште још увијек се врши по старом систему и није формирана писарница за пријем и отпрему поште;
- средства код Херцеговачке банке нису деблокирана (451.371,31 КМ).

4. РЕЗИМЕ

Ревизија је уочила одређене недостатке у систему интерних контрола менаџмента, што се огледа у следећем:

- одлуке које регулишу трошење јавног новца нису јасно и прецизно дефинисане;
- није донесен Правилник о унутрашњој организацији ДГС;
- у појединим случајевима одређени трошкови у оквиру класе шест нису књижени на одговарајуће аналитичко conto;
- за информациони систем нису утврђене одговарајуће интерне процедуре;
- припреме за јавни тендер и евалуација понуда нису извршене довољно квалитетно, посебно код уговарања пословног простора (уг. бр.01-996/02 45.321,60 КМ) и за трошкове постављања монтажних објеката на новоимплементираним јединицама Анекс број: 01-10281-02 чија вриједност прелази 20% вриједности основног уговора (видјети 2.1.2.) .

Овлашћени ревизор,

Муневера Бафтић, дипл. оец., виши ревизор

У ревизорском тиму учествовали:

Данијел Чоло, дипл. оец., помоћни ревизор с.р.

Елведин Грабовица, дипл. оец., ИТ ревизор с.р.

Сарајево, јуни 2003. године

М.П.