



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 :

IZVJEŠTAJ O REVIZIJI
DRŽAVNE GRANIČNE SLUŽBE BiH
ZA 2004. GODINU

Sarajevo, juni 2005. godine



SADRŽAJ

I	MIŠLJENJE REVIZORA	3
II	REVIZIONI IZVJEŠTAJ	4
1.	Uvod	4
2.	Osvrt na preporuke iz prethodne revizije	4
3.	Nalazi i preporuke	5
3.1.	Sistem internih kontrola	5
3.1.1.	Upravljanje i rukovođenje	5
3.1.2.	Planiranje i izvršenje budžeta	6
3.1.3.	Informacioni sistem	7
4.	KORESPONDENCIJA	8
5.	REZIME	8

I MIŠLJENJE REVIZORA

- 1.1. Ured za reviziju finansijskog poslovanja institucija Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ured za reviziju) izvršio je reviziju finansijskih izvještaja i to: Bilansa stanja, Računa prihoda i rashoda, Iskaza o kapitalnim izdacima i Izvještaja o izvršenju budžeta na dan 31. decembra 2004. godine **DRŽAVNE GRANIČNE SLUŽBE BOSNE I HERCEGOVINE** (u daljem tekstu: DGS). Revizija je ispitivala i usaglašenost sa primjenljivim zakonima i funkcionisanje sistema internih kontrola.
- 1.2. Rukovodstvo DGS-a odgovorno je za finansijske izvještaje, usaglašenost sa zakonima i propisima i uspostavljanje efikasnih internih kontrola. Naša odgovornost je da izrazimo mišljenje na osnovu revizije koju smo izvršili.
- 1.3. Zakonska osnova revizije sadržana je u Zakonu o reviziji finansijskog poslovanja institucija Bosne i Hercegovine. Reviziju smo obavili u skladu sa revizionim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizionih institucija – INTOSAI. Ovi standardi zahtijevaju da reviziju planiramo i izvršimo na način koji nam omogućava da se u razumnoj mjeri uvjerimo da su finansijski izvještaji sastavljeni u skladu sa važećom zakonskom regulativom i primjenljivim računovodstvenim standardima i da predstavljaju tačan i istinit prikaz poslovanja. Revizija cijeni i pouzdanost sistema internih kontrola kojima se osigurava poštivanje zakona i propisa, zaštita imovine, pouzdano izvještavanje i efikasno poslovanje.
- 1.4. Revizija je, na osnovu uzorka, ispitivala značajne transakcije koje potkrepljuju iznose u finansijskim izvještajima, ocjenu računovodstvenih principa prilikom sastavljanja finansijskih izvještaja, ocjenu značajnih procjena koje je izvršilo rukovodstvo prilikom sastavljanja finansijskih izvještaja, usaglašenost sa zakonima i propisima i ocjenu sistema internih kontrola. Smatramo da revizija koju smo izvršili pruža razumnu osnovu za naše mišljenje.

Prema našem mišljenju, revidirani finansijski izvještaji daju fer i istinit prikaz stanja u svim značajnijim aspektima finansijskog poslovanja u 2004. godini.

Bez namjere daljnijeg kvalificiranja našeg mišljenja, skrećemo pažnju na sporost u donošenju podzakonskih i drugih internih akata i dalje unapređenje procesa planiranja budžeta i informacionog sistema.

II REVIZIONI IZVJEŠTAJ

1. Uvod

Državna granična služba Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: DGS) uspostavljena je na osnovu Zakona o državnoj graničnoj službi Bosne i Hercegovine, kao organ granične službe u nadležnosti Bosne i Hercegovine, radi vršenja poslova zaštite granice i sigurnosti aerodroma. Predsjedništvo Bosne i Hercegovine utvrdilo je osnovne principe organizacije, funkcionisanja i nadležnosti DGS-a. Stupanjem na snagu Zakona o ministarstvima i drugim tijelima uprave Bosne i Hercegovine, te novog Zakona o državnoj graničnoj službi¹, DGS je definisana kao upravna organizacija, u okviru Ministarstva sigurnosti BiH, sa operativnom samostalnošću, osnovana radi obavljanja policijskih poslova vezanih za nadzor i kontrolu granice BiH i drugih poslova propisanih zakonom. DGS, sa sjedištem u Sarajevu, strukturirana je s ciljem osiguranja koordinacije svih aktivnosti na centralnom, regionalnom i lokalnom nivou, pružanja specijaliziranih usluga iz svoje nadležnosti kao i osiguranja razmjene informacija između jedinica na centralnom, regionalnom i lokalnom nivou. Direktor i zamjenici direktora su bili jednakopravni i na dužnosti su se smjenjivali svakih osam mjeseci.

2. Osvrt na preporuke iz prethodnog izvještaja

Ured za reviziju izvršio je reviziju poslovanja DGS-a za 2003. godinu o čemu je sastavljen Izvještaj. Revizijom su utvrđene određene nepravilnosti opisane u Izvještaju o reviziji DGS-a gdje je sugerisano preduzimanje određenih aktivnosti kako se utvrđene nepravilnosti i propusti ne bi ponavljali u daljem poslovanju. Revizijom za 2004. godinu utvrđeno je kako je, u većem broju slučajeva, postupljeno u skladu sa preporukama Ureda za reviziju, te su uočeni određeni pomaci.

Realizovane preporuke:

- Usklađeni su interni akti vezano za Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine;
- Uspostavljena je pisarnica, u skladu sa propisima o uredskom poslovanju;

Aktivnosti koje su u toku:

- Urađen je Nacrt pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta i upućen na davanje saglasnosti Vijeću ministara;
- Preduzimaju se određene aktivnosti vezano za kvalitetnije planiranje, od terenskih ureda i pograničnih jedinica prikupljaju se potrebni ulazni parametri, međutim, koordinacija i uvažavanje potreba DGS-a od strane Ministarstva finansija i trezora, u procesu planiranja i odobravanja budžeta, nije, još uvijek, na zadovoljavajućem nivou.
- Pokrenute su aktivnosti na donošenju podzakonskih i drugih normativnih akata vezano za Zakon o zaštiti i kontroli granice.

Nerealizovane preporuke:

- Slabosti u informacionom sistemu vezano za zaštitu i kontrolu podataka na centralnoj lokaciji.

¹ Zakon o Državnoj graničnoj službi Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, br.19/01 i 50/04)

3. Nalazi i preporuke

3.1. Sistem internih kontrola

Imajući u vidu značaj razumijevanja sistema internih kontrola² želimo skrenuti pažnju na određene nedostatke koji su revizijom DGS-a utvrđeni, a koji se odnose na slijedeće: dalji rad DGS-a na osnovu 'privremenih' internih akata³, te kašnjenje u donošenju Pravilnika o plaćama i naknadama za policijske službenike i Pravilnika o činovima policijskih službenika; komunikacija sa Ministarstvom finansija i trezora vezano za proces planiranja budžeta nije zadovoljavajuća; nepostojanje organizovanog informacionog sistema.

3.1.1. Upravljanje i rukovođenje

Revizija je utvrdila da rukovodstvo DGS-a, tokom 2004. godine, u dužem periodu nije bilo u punom sastavu. Naime, od 09. marta 2004. godine kada je, zbog isteka mandata, dužnosti razriješen tadašnji direktor, DGS-om rukovode zamjenici direktora (izuzev perioda od 08.09 do 08.11.2004. kada je imenovan v.d. direktor).

Jedna od posljedica navedenog stanja je da Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji, koji u skladu sa zakonom, donosi direktor, nije, još uvijek, donesen. Navedeni pravilnik izrađen je i dostavljen, radi davanja saglasnosti, Vijeću ministara BiH, međutim, postavilo se pitanje da li zamjenici imaju formalno-pravna ovlaštenja da isti donesu i potpišu. DGS, u svom radu, koristi, i dalje, Pravilnik o privremenoj unutrašnjoj organizaciji. O slabostima i posljedicama rada na osnovu privremenih akata smo skretali pažnju i u izvještajima revizije iz prethodnih godina (počevši od 2001. godine). Kao jednu od značajnijih posljedica poslovanja na osnovu akata privremenog karaktera, ističemo neusklađenost privremene sistematizacije radnih mjesta sa stvarnim brojem zaposlenih te nepopunjenost terenskih ureda i pograničnih jedinica.

Osim navedenog, revizija je utvrdila da u poslovanju DGS-a nedostaju i druga interna akta čija je izrada, odnosno usvajanje, izvan nadležnosti DGS-a. Ovo se, prvenstveno, odnosi na podzakonska akta koja bliže određuju ukupno poslovanje DGS-a, a čije donošenje je definisano Zakonom o policijskim službenicima Bosne i Hercegovine. Najznačajniji akti koji nisu doneseni su Pravilnik o plaćama za policijske službenike i Pravilnik o činovima policijskih službenika. Prema mišljenju revizije, do kašnjenja u izradi i usvajanju navedenih akata od strane Ministarstva sigurnosti BiH i Vijeća ministara BiH (rok istekao 23.09.2004. godine) došlo je zbog sporosti u radu komisija koje su bile zadužene za izradu navedenih akata, što je za posljedicu imalo odlaganje uvođenja nove organizacione strukture DGS-a i nastavak poslovanja prema postojećim internim aktima koji nisu usklađeni sa zakonima. Navedeni nedostaci nisu značajno uticali na poslovanje ove institucije, jer je rukovodstvo (iako nekompletno), svojim aktivnostima na donošenju i praćenju primjene internih akata, uočene slabosti paralelno otklanjalo.

Ured za reviziju sugeriše DGS-u da urgira da se, bez odlaganja, donesu gore navedeni pravilnici, u cilju uspostave konačne organizacije i sistematizacije DGS-a, te efikasnog ostvarenja funkcija definisanih zakonom i uspostave zadovoljavajućeg sistema internih kontrola.

Predlažemo, također, da se, u cilju prepoznavanja i otklanjanja svih negativnih efekata koji proističu iz kašnjenja u donošenju navedenih podzakonskih akata, sačini analiza i ista dostavi Vijeću ministara BiH.

² U izvještaju revizije za prethodnu godinu Državnoj graničnoj službi je skrenuta pažnja na razumijevanje sistema internih kontrola rukovodstva kao skupa postupaka i mjera koje osiguravaju tačnost i pravilnost evidentiranja finansijskih transakcija, njihovu punu usklađenost sa zakonima, te efikasno, ekonomično i efektivno trošenje javnog novca.

³ Pravilnik o privremenoj unutrašnjoj organizaciji Državne granične službe od 15.03.2000. godine i Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o Privremenoj unutrašnjoj organizaciji Državne granične službe od 06.02.2001. godine.

DGS je izradio Program rada i Izvještaj o radu za 2004. godinu. Program rada usvojen je bez prethodno pribavljenog mišljenja Ministarstva finansija i trezora koje se odnosi na finansijski aspekt programa rada⁴. Saglasno propisima⁵, godišnji izvještaji DGS-a podnose se odvojeno: Izvještaj o radu podnosi se Vijeću ministara, odnosno Predsjedništvu Bosne i Hercegovine, dok se finansijski izvještaj dostavlja Ministarstvu finansija i trezora. Prema našem mišljenju, ovakav način izvještavanja ne daje potpunu informaciju o poslovanju DGS-a, s obzirom da poslovne aktivnosti nisu povezane sa utrošenim sredstvima.

Mišljenja smo da bi DGS trebao Program rada podnositi na usvajanje uz finansijski plan, te da treba izrađivati jedinstvene godišnje izvještaje, koji bi, uz godišnji finansijski izvještaj o izvršenju budžeta, odnosno finansijskoj poziciji DGS-a, sadržavali izvršene (i neizvršene) aktivnosti DGS-a. Ovakvim načinom izvještavanja DGS bi prezentovala konkretne pokazatelje o realizovanim aktivnostima u odnosu na sredstva koja su za realizaciju tih aktivnosti utrošena.

Napominjemo da realizacija ovih preporuka prevazilazi ovlaštenja DGS-a i da ista nije moguća bez saradnje Ministarstva finansija i trezora.

3.1.2. Planiranje i izvršenje budžeta

Revizija je utvrdila da DGS nije prekoračio pojedine stavke odobrenog budžeta ni po vrsti rashoda niti ukupan budžet za 2004. godinu. Budžet je izvršen u iznosu od 48.436.264 KM ili 98% od odobrenog budžeta, sa 2001 zaposlenim na dan 31.12.2004. godine.

Međutim, analizirajući planirani, odobreni i izvršeni budžet, revizija je ustanovila, nesrazmjer između traženog budžeta u iznosu od **60.374.800 KM** i odobrenog budžeta iznosu od **49.330.000 KM**, tj. značajno umanjeње traženog budžeta u iznosu od **11.074.800 KM** bez prethodnog usaglašenja na kojim od budžetskih stavki bi umanjeње bilo najbezbolnije i da li isto povećava rizik kod obavljanja osnovnih funkcija. Jedna od posljedica ovakvog načina odobravanja budžeta je da je Ministarstvo finansija i trezora odobrilo restrukturiranje rashoda kojim je povećana stavka 'plaće zaposlenih', u ukupnom iznosu od **220.936 KM**, što nije u potpunosti u skladu sa Zakonom⁶. U ukupnom restrukturiranju koje je izvršeno u korist plaća odobren je, na osnovu sudske presude u korist zaposlenog⁷, i iznos od 40.936 KM koji se odnosi na isplate plaća zaposlenom za period od 2000. do 2004. godine. Po našem mišljenju navedena sredstva je, u skladu sa Zakonom, trebalo isplatiti iz budžetske rezerve. Daljom analizom procesa planiranja budžeta i izvršenja budžeta ustanovili smo, da plan nabavki za 2004. godinu nije bio urađen detaljno i izražen vrijednosno, kako bi isti bio osnova za određivanje postupka nabavki, odnosno izbora dobavljača.

⁴ Odluka o principima za utvrđivanje unutrašnje organizacije uprave.

⁵ Zakon o izvršenju budžeta institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za 2004. godinu (Službeni glasnik BiH, broj: 23/04), Zakon o ministarstvima i drugim organima uprave BiH (Službeni glasnik BiH, br.5/03).

⁶ Zakon o izvršenju budžeta institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj: 23/04).

⁷ Sporazum broj 15-1-8586/2004. od 13.10.2004. godine.



Struktura restrukturiranih sredstava prikazana je u tabeli 'Pregled traženog, odobrenog i izvršenog budžeta za 2004. godinu'.

PREGLED TRAŽENOG, ODOBRENOG I IZVRŠENOG BUDŽETA ZA 2004. godinu

Tabela br. 1.

Iznosi u KM

Red broj	Vrsta rashoda	Prijedlog budžeta za 2004. god.	Odobreno budžetom za 2004. god.	Indeks (4/3)	Tekuća rezerva	Promjena strukture budžeta	Ukupno budžet (4+6)	Izvršenje Budžeta za 2004.	Indeks (9/8)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
I	Tekući izdaci	57.908.800	49.330.000	85,2	0	0	49.330.000	48.356.278	98,0
1.	Plaće zaposlenih	40.998.000	33.475.000	81,7	0	220.936	33.695.936	33.678.965	99,9
2.	Naknade troškova zaposlenih	10.839.800	10.080.000	93,0	0	-325.936	9.754.064	9.072.151	93,0
3.	Putni troškovi	170.000	170.000	100,0	0	30.000	200.000	192.551	96,3
4.	Izdaci za energiju	415.000	415.000	100,0	0	30.000	445.000	428.325	96,3
5.	Izdaci za PTT i kom. Usluge	660.000	600.000	90,9	0	0	600.000	532.703	88,8
6.	Nabavka materijala	1.550.000	1.500.000	96,8	0	0	1.500.000	1.496.218	99,7
7.	Izdaci za prijevoz i gorivo	1.000.000	1.000.000	100,0	0	0	1.000.000	910.725	91,1
8.	Troškovi zakupa	856.000	800.000	93,5	0	45.000	845.000	840.339	99,4
9.	Izdaci za tekuće održavanje	1.000.000	900.000	90,0	0	0	900.000	859.679	95,5
10.	Izdaci za osig. i bank. usluge	160.000	160.000	100,0	0	0	160.000	157.962	98,7
11.	Ugovorene usluge	260.000	230.000	88,5	0	0	230.000	186.660	81,2
II	Tekući grantovi	0	0	0	0	0	0	0	0
III	Kapitalni izdaci	2.466.000	0	0,0	80.000	0	80.000	79.993	100,0
1.	Nabavka zemljišta	0	0	0,0	0	0	0	0	0,0
2.	Nabavka građevina	1.220.000	0	0,0	0	0	0	0	0,0
3.	Nabavka opreme	1.246.000	0	0,0	80.000	0	80.000	79.993	100,0
4.	Nabavka ostalih stalnih sred.	0	0	0,0	0	0	0	0	0,0
IV	Prog. poseb. namjena	0	0	0,0	0	0	0	0	0,0
V	UKUPNO (I-IV):	60.374.800	49.330.000	81,7	80.000	0	49.410.000	48.436.270	98,0
	Broj zaposlenih:	2.308	1.980					2.001	

Ured za reviziju sugerše DGS-u da prilikom planiranja budžeta ulaznim parametrima posveti više pažnje. Bilo bi dobro da DGS radi detaljnije planove nabavki (sačini specifikaciju potreba svih jedinica za svim vrstama roba) i iste iskaže vrijednosno, a sve u cilju zakonitog poslovanja i efikasnog i racionalnog korištenja materijalnih i ljudskih resursa. Potrebno je, također, unaprijediti saradnju sa Ministarstvom finansija i trezora.

3.1.3. Informacioni sistem

U DGS-u postoji organizovan informacioni sistem koji, zbog nedostatka finansijskih sredstava, nije, do kraja, uspostavljen prema projektnom planu i strategiji razvoja. S obzirom da je DGS teritorijalno rasprostranjena organizacija sa terenskim uredima i pograničnim jedinicama, za uspostavljanje organizovanog i centralizovanog informacionog sistema potrebna su znatna finansijska sredstva. Dosadašnja praksa je bila da se kompletna informatička oprema nabavljala iz donacija, međutim, rukovodstvo bi trebalo ozbiljno razmotriti mogućnost povećanja godišnjih izdataka za ove svrhe, kako bi se informacioni sistem doveo do željenog stanja, i čime bi se cjelokupna efikasnost organizacije povećala. Revizijom je utvrđeno da se rezervne kopije podataka ne prave na centralnoj lokaciji na organizovan način.

Revizija sugerše da se osiguraју tehnički preduslovi za proširenje memorije postojećeg servera kako bi se mogao vršiti centralizovani back-up svih korisničkih podataka, čime bi se znatno umanjio postojeći rizik od gubljenja podataka bitnih za funkcionisanje institucije.

Na postojećim radnim stanicama utvrđeno je da postoji više različitih operativnih sistema, što predstavlja problem pri administriranju i održavanju postojeće lokalne mreže.

Predlažemo rukovodstvu institucije da propiše standarde korištenja i usvoji unificiran pristup upotrebe jedinstvenog operativnog sistema, po principu prelaska sa starijih na novije verzije.

U postojećim procedurama korištenja informacionog sistema nije uvrštena klasifikacija podataka, niti politika sigurnosti i zaštita podataka što može dovesti do problema u upravljanju informacionim sistemom i nejasnoća oko nadležnosti. Testiranjem sistema utvrđeno je da ne postoji adekvatna antivirusna zaštita na korisničkim računarima koji imaju pristup Internetu, što može prouzrokovati gubitak bitnih informacija za funkcionisanje institucije.

Neophodno je definisati sve vrste i grupe podataka i informacija koji se koriste, na osnovu kojih će se dodjeljivati prava pristupa pojedinim informacijama u elektronskom obliku, a koje su u sklopu informacionog sistema. Potrebno je, u što skorije vrijeme, nabaviti licencirane antivirusne softvere za sve računare koji imaju pristup Internetu.

Na softveru za robno knjigovodstvo utvrđeno je da se unos duplicira u magacinu i računovodstvu. Radi efikasnijeg korištenja i upotrebe postojećeg softvera potrebno je dograditi novi modul automatskog unosa izdate robe.

4. KORESPONDENCIJA

Po završetku revizije, DGS je 14.06. 2005. godine dostavljen Nacrt izvještaja o izvršenoj reviziji za 2004. godinu. DGS nije uputila pisani odgovor Uredu za reviziju.

5. Rezime

Ured za reviziju je izvršio reviziju DGS-a u skladu sa Zakonom o reviziji i INTOSAI standardima, uvažavajući opšte uslove okruženja u kojem DGS funkcioniše. Revizija je utvrdila određeni broj nepravilnosti i nedostataka u sistemu internih kontrola, koji nisu imali materijalno značajan uticaj na finansijske izvještaje i mišljenje revizora, ali koji mogu uticati na efikasnost i kvalitetu poslovanja:

- Funkcionisanje DGS-a na osnovu 'privremenih' internih akata, kao što su Pravilnik o privremenoj unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta, Privremena odluka o plaćama i drugim primanjima zaposlenih u DGS-u, te kašnjenje u donošenju Pravilnika o plaćama i naknadama za policijske službenike i Pravilnika o činovima policijskih službenika (vidjeti tačku 3.1.1);
- Komunikacija sa Ministarstvom finansija i trezora vezano za proces planiranja budžeta nije zadovoljavajuća (vidjeti tačku 3.1.2.);
- Nepostojanje pisanih procedura za zaštitu podataka, kontrolu podataka, klasifikaciju i prava pristupa podacima (vidjeti tačku 3.1.3.).



**ZAMJENIK GENERALNOG
REVIZORA**

Samir Mušović

GENERALNI REVIZOR

Milenko Šego

**ZAMJENIK GENERALNOG
REVIZORA**

Dragan Kulina