



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 :

IZVJEŠĆE O REVIZIJI DRŽAVNE GRANIČNE SLUŽBE BiH ZA 2004. GODINU

Sarajevo, lipnja 2005. godine



KAZALO

I.	MIŠLJENJE REVIZORA	3
II.	REVIZIJSKO IZVJEŠĆE	4
1.	Uvod	4
2.	Osvrt na preporuke iz prethodne revizije	4
3.	Nalazi i preporuke	5
3.1.	Sustav internih kontrola	5
3.1.1.	Upravljanje i rukovođenje	5
3.1.2.	Planiranje i izvršenje proračuna	6
3.1.3.	Informacijski sustav	7
4.	KORESPONDENCIJA	8
5.	SAŽETAK	8

I. MIŠLJENJE REVIZORA

- 1.1. Ured za reviziju finansijskog poslovanja institucija Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ured za reviziju) izvršio je reviziju finansijskih izvješća i to: Bilance stanja, Računa prihoda i rashoda, Iskaza o kapitalnim izdacima i Izvješća o izvršenju proračuna na dan 31. prosinca 2004. godine **DRŽAVNE GRANIČNE SLUŽBE BOSNE I HERCEGOVINE** (u daljnjem tekstu: DGS). Revizija je ispitivala i usuglašenost sa primjenjivim zakonima i funkcioniranje sustava internih kontrola.
- 1.2. Rukovodstvo DGS-a odgovorno je za finansijska izvješća, usuglašenost sa zakonima i propisima i uspostavljanje efikasnih internih kontrola. Naša odgovornost je izraziti mišljenje na temelju revizije koju smo izvršili.
- 1.3. Zakonski temelj revizije sadržan je u Zakonu o reviziji finansijskog poslovanja institucija Bosne i Hercegovine. Reviziju smo obavili sukladno revizijskim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija – INTOSAI. Ovi standardi zahtijevaju da reviziju planiramo i izvršimo na način koji nam omogućuje da se u razumnoj mjeri uvjerimo da su finansijska izvješća sastavljena sukladno važećoj zakonskoj regulativi i primjenjivim računovodstvenim standardima i da predstavljaju točan i istinit prikaz poslovanja. Revizija cijeni i pouzdanost sustava internih kontrola kojima se osigurava poštivanje zakona i propisa, zaštita imovine, pouzdano izvješćivanje i efikasno poslovanje.
- 1.4. Revizija je, na temelju uzorka, ispitivala značajne transakcije koje potkrepljuju iznose u finansijskim izvješćima, ocjenu računovodstvenih načela prilikom sastavljanja finansijskih izvješća, ocjenu značajnih procjena koje je izvršilo rukovodstvo prigodom sastavljanja finansijskih izvješća, usuglašenost sa zakonima i propisima i ocjenu sustava internih kontrola. Smatramo da revizija koju smo izvršili pruža razuman temelj za naše mišljenje.

Prema našem mišljenju, revidirana finansijska izvješća daju fer i istinit prikaz stanja u svim značajnijim aspektima finansijskog poslovanja u 2004. godini.

Bez namjere daljnjeg kvalificiranja našeg mišljenja, skrećemo pozornost na sporost u donošenju podzakonskih i drugih internih akata i dalje unapređenje procesa planiranja proračuna i informacijskog sustava.

II. REVIZIJSKO IZVJEŠĆE

1. Uvod

Državna granična služba Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: DGS) uspostavljena je na temelju 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 osnovna načela ustrojstva, funkcioniranja i ovlasti DGS-a. Stupanjem na snagu Zakona o ministarstvima i drugim tijelima uprave Bosne i Hercegovine, te novog Zakona o državnoj graničnoj službi¹, DGS je definirana kao upravna organizacija, u okviru Ministarstva sigurnosti BiH, sa operativnom samostalnošću, osnovana radi vršenja 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 izvješća

Ured za reviziju izvršio je reviziju poslovanja DGS-a za 2003. godinu o čemu je sastavljeno Izvješće. Revizijom su utvrđene određene nepravilnosti opisane u Izvješću o reviziji DGS-a gdje je sugerirano poduzimanje 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 sukladno preporukama Ureda za reviziju, te su uočeni određeni pomaci.

Realizirane preporuke:

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

Aktivnosti koje su u tijeku:

- Urađen je Nacrt pravilnika o unutarnjem ustrojstvu i sistematizaciji radnih mjesta i upućen na davanje suglasnosti Vijeću ministara;
- Poduzimaju 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 financija i trezora, u procesu planiranja i odobravanja proračuna, nije, još uvijek, na zadovoljavajućoj razini.
- Pokrenute su aktivnosti na donošenju podzakonskih i drugih normativnih akata vezano za Zakon o zaštiti i kontroli granice.

Nerealizirane preporuke:

- Slabosti u informacijskom sustavu 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. Sustav internih kontrola

Imajući u vidu značaj razumijevanja sustava internih kontrola² želimo skrenuti pozornost na određene nedostatke koji su revizijom DGS-a utvrđeni, a koji se odnose na sljedeće: 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 financija i trezora vezano za proces planiranja proračuna nije zadovoljavajuća; nepostojanje organiziranog informacijskog sustava.

3.1.1. Upravljanje i rukovođenje

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

Jedna od posljedica navedenog stanja je da Pravilnik o unutarnjem ustrojstvu, koji sukladno zakonu, donosi direktor, nije, još uvijek, donesen. Navedeni pravilnik izrađen je i dostavljen, radi davanja suglasnosti, Vijeću ministara BiH, međutim, postavilo se pitanje imaju li zamjenici formalno-pravne ovlasti da isti donesu i potpišu. DGS, u svom radu, koristi, i dalje, Pravilnik o privremenom unutrašnjem ustrojstvu. O slabostima i posljedicama rada na osnovu privremenih akata smo skretali pozornost i u izvješćima 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 uposlenih 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 ovlasti DGS-a. Ovo se, prvenstveno, odnosi na podzakonska akta koja bliže određuju ukupno poslovanje DGS-a, a čije donošenje je definirano 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 povjerenstava koja su bila zadužena za izradu navedenih akata, što je za posljedicu imalo odlaganje uvođenja nove organizacijske strukture DGS-a i nastavak poslovanja prema postojećim internim aktima koji nisu sukladni zakonima. Navedeni nedostaci nisu značajno utjecali 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 sugerira DGS-u da urgira da se, bez odlaganja, donesu gore navedeni pravilnici, u cilju uspostave konačnog ustrojstva i sistematizacije DGS-a, te učinkovitog ostvarenja funkcija definiranih zakonom i uspostave zadovoljavajućeg sustava internih kontrola.

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

² U izvješću revizije za prethodnu godinu Državnoj graničnoj službi je skrenuta pozornost na razumijevanje sustava internih kontrola rukovodstva kao skupa postupaka i mjera koje osiguravaju točnost i pravilnost evidentiranja financijskih transakcija, njihovu punu sukladnost zakonima, te efikasno, ekonomično i efektivno trošenje javnog novca.

³ Pravilnik o privremenom unutrašnjem ustrojstvu Državne granične službe od 15.03.2000. godine i Pravilnik o izmjenama i dopunama Pravilnika o privremenom unutrašnjem ustrojstvu Državne granične službe od 06.02.2001. godine.

DGS je izradio Program rada i Izvješće o radu za 2004. godinu. Program rada usvojen je bez prethodno pribavljenog mišljenja Ministarstva financija i trezora koje se odnosi na financijski aspekt programa rada⁴. Suglasno propisima⁵, godišnja izvješća DGS-a podnose se odvojeno: Izvješće o radu podnosi se Vijeću ministara, odnosno Predsjedništvu Bosne i Hercegovine, dok se financijsko izvješće dostavlja Ministarstvu financija i trezora. Prema našem mišljenju, ovakav način izvješćivanja ne daje potpunu informaciju o poslovanju DGS-a, s obzirom da poslovne aktivnosti nisu povezane sa utrošenim sredstvima.

Mišljenja smo kako bi DGS trebala Program rada podnositi na usvajanje uz financijski plan, te da treba izrađivati jedinstvena financijska izvješća, koja bi, uz godišnje financijsko izvješće o izvršenju proračuna, odnosno financijskoj poziciji DGS-a, sadržavala izvršene (i neizvršene) aktivnosti DGS-a. Ovakvim načinom izvješćivanja DGS bi prezentirala konkretne pokazatelje o realiziranim aktivnostima u odnosu na sredstva koja su za realizaciju tih aktivnosti utrošena.

Napominjemo da realizacija ovih preporuka nadilazi ovlasti DGS-a i da ista nije moguća bez suradnje Ministarstva financija i trezora.

3.1.2. Planiranje i izvršenje proračuna

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

Međutim, analizirajući planirani, odobreni i izvršeni proračun, revizija je ustanovila, nesrazmjer između traženog proračuna u iznosu od **60.374.800 KM** i odobrenog proračuna iznosu od **49.330.000 KM**, tj. značajno umanj enje traženog proračuna u iznosu od **11.074.800 KM** bez prethodnog usuglašavanja na kojim od proračunskih stavki bi umanj enje bilo najbezbolnije i povećava li isto povećava rizik kod vršenja osnovnih funkcija. Jedna od posljedica ovakvog načina odobravanja proračuna je da je Ministarstvo financija i trezora odobrilo restrukturiranje rashoda kojim je povećana stavka 'plaće uposlenih, u ukupnom iznosu od **220.936 KM**, što nije u potpunosti sukladno Zakonu⁶. U ukupnom restrukturiranju koje je izvršeno u korist plaća odobren je, na temelju sudske presude u korist uposlenog⁷, i iznos od 40.936 KM koji se odnosi na isplate plaća uposlenom za period od 2000. do 2004. godine. Po našem mišljenju navedena sredstva je, u skladu sa Zakonom, trebalo isplatiti iz proračunske rezerve. Daljom analizom procesa planiranja proračuna i izvršenja proračuna ustanovili smo, da plan nabava za 2004. godinu nije bio urađen detaljno i izražen vrijednosno, kako bi isti bio osnova za određivanje postupka nabava, odnosno izbora dobavljača.

⁴ Odluka o načelima za utvrđivanje unutarnjeg ustrojstva uprave.

⁵ Zakon o izvršenju proračuna institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza 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 proračuna institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza 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 tablici 'Pregled traženog, odobrenog i izvršenog proračuna za 2004. godinu'.

PREGLED TRAŽENOG, ODOBRENOG I IZVRŠENOG PRORAČUNA ZA 2004. godinu

Tablica br. 1.

Iznosi u KM

Red broj	Vrsta rashoda	Prijedlog proračuna za 2004. god.	Odobreno proračunom za 2004. god.	Indeks (4/3)	Tekuća rezerva	Promjena strukture proračuna	Ukupno proračun (4+6)	Izvršenje Proračuna 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 uposlenih	40.998.000	33.475.000	81,7	0	220.936	33.695.936	33.678.965	99,9
2.	Naknade troškova uposlenih	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.	Nabava 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 osi. i banak. 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 garantovi	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.	Nabava zemljišta	0	0	0,0	0	0	0	0	0,0
2.	Nabava građevina	1.220.000	0	0,0	0	0	0	0	0,0
3.	Nabava opreme	1.246.000	0	0,0	80.000	0	80.000	79.993	100,0
4.	Nabava ostalih stalnih sred.	0	0	0,0	0	0	0	0	0,0
IV.	Prvog. 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 uposlenih:	2.308	1.980					2.001	

Ured za reviziju sugerira DGS-u da prilikom planiranja proračuna ulaznim parametrima posveti više pozornosti. Bilo bi dobro da DGS radi detaljnije planove nabava (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 suradnju sa Ministarstvom financija i trezora.

3.1.3. Informacijski sustav

U DGS-u postoji organiziran informacijski sustav 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 uspostavu organiziranog i centraliziranog informacijskog sustava 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 informacijski sustav 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 organiziran način.

Revizija sugerira da se osiguraju tehnički preduvjeti za proširenje memorije postojećeg servera kako bi se mogao vršiti centralizirani back-up svih korisničkih podataka, čime bi se znatno umanjio postojeći rizik od gubljenja podataka bitnih za funkcioniranje institucije.

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

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

U postojećim procedurama korištenja informacijskog sustava nije uvrštena klasifikacija podataka, niti politika sigurnosti i zaštita podataka što može dovesti do problema u upravljanju informacijskim sustavom i nejasnoća oko nadležnosti. Testiranjem sustava utvrđeno je da ne postoji adekvatna antivirusna zaštita na korisničkim računalima koja imaju pristup Internetu, što može prouzročiti gubitak bitnih informacija za funkcioniranje institucije.

Nužno je definirati sve vrste i grupe podataka i informacija koji se koriste, na temelju kojih će se dodjeljivati prava pristupa pojedinim informacijama u elektronskom obliku, a koje su u sklopu informacijskog sustava. Potrebno je, u što skorije vrijeme, nabaviti licencirane antivirusne softvere za sva računala koji imaju pristup Internetu.

Na softveru za robno knjigovodstvo utvrđeno je da se unos duplicira u magazinu i računovodstvu. Radi učinkovitijeg korištenja i uporabe postojećeg softvera potrebno je dograditi novi modul automatskog unosa izdane robe.

4. KORESPONDENCIJA

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

5. Sažetak

Ured za reviziju je izvršio reviziju DGS-a sukladno Zakonu o reviziji i INTOSAI standardima, uvažavajući opće uvjete okruženja u kojem DGS funkcionira. Revizija je utvrdila određeni broj nepravilnosti i nedostataka u sustavu internih kontrola, koji nisu imali materijalno značajan utjecaj na financijska izvješća i mišljenje revizora, ali koji mogu uticati na efikasnost i kvalitetu poslovanja:

- Funkcioniranje DGS-a na osnovu 'privremenih' internih akata, kao što su Pravilnik o privremenom unutarnjem ustrojstvu i sistematizaciji radnih mjesta, Privremena odluka o plaćama i drugim primanjima uposlenih u DGS-u, te kašnjenje u donošenju Pravilnika o plaćama i naknadama za policijske službenike i Pravilnika o činovima policijskih službenika (vidjeti točku 3.1.1);
- Komunikacija sa Ministarstvom financija i trezora vezano za proces planiranja proračuna nije zadovoljavajuća (vidjeti točku 3.1.2.);
- Nepostojanje pisanih procedura za zaštitu podataka, kontrolu podataka, klasifikaciju i prava pristupa podacima (vidjeti točku 3.1.3.).



**ZAMJENIK GENERALNOG
REVIZORA**

Samir Mušović

GENERALNI REVIZOR

Milenko Šego

**ZAMJENIK GENERALNOG
REVIZORA**

Dragan Kulina