



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

Број :

ИЗВЈЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ
ДРЖАВНЕ ГРАНИЧНЕ СЛУЖБЕ БиХ
ЗА 2004. ГОДИНУ

Сарајево, јун 2005. године



САДРЖАЈ

I	МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА	3
II	РЕВИЗИОНИ ИЗВЈЕШТАЈ	4
1.	Увод	4
2.	Осврт на препоруке из претходне ревизије	4
3.	Налази и препоруке	5
3.1.	Систем интерних контрола	5
3.1.1.	Управљање и руковођење	5
3.1.2.	Планирање и извршење буџета	6
3.1.3.	Информациони систем	7
4.	КОРЕСПОНДЕНЦИЈА	8
5.	РЕЗИМЕ	8



I МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА

- 1.1. Канцеларија за ревизију финансијског пословања институција Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Канцеларија за ревизију) извршила је ревизију финансијских извјештаја и то: Биланса стања, Рачуна прихода и расхода, Искaza о капиталним издацима и Извјештаја о извршењу буџета на дан 31. децембра 2004. године **ДРЖАВНЕ ГРАНИЧНЕ СЛУЖБЕ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ** (у даљем тексту: ДГС). Ревизија је испитивала и усаглашеност са примјенљивим законима и функционисање система интерних контрола.
- 1.2. Руководство ДГС-а одговорно је за финансијске извјештаје, усаглашеност са законима и прописима и успостављање ефикасних интерних контрола. Наша одговорност је да изразимо мишљење на основу ревизије коју смо извршили.
- 1.3. Законска основа ревизије садржана је у Закону о ревизији финансијског пословања институција Босне и Херцеговине. Ревизију смо обавили у складу са ревизионим стандардима Међународне организације врховних ревизионих институција – INTOSAI. Ови стандарди захтијевају да ревизију планирамо и извршимо на начин који нам омогућава да се у разумној мјери увјеримо да су финансијски извјештаји састављени у складу са важећом законском регулативом и примјенљивим рачуноводственим стандардима и да представљају тачан и истинит приказ пословања. Ревизија цијени и поузданост система интерних контрола којима се обезбјеђује поштивање закона и прописа, заштита имовине, поуздано извјештавање и ефикасно пословање.
- 1.4. Ревизија је, на основу узорка, испитивала значајне трансакције које поткрепљују износе у финансијским извјештајима, оцјену рачуноводствених принципа приликом састављања финансијских извјештаја, оцјену значајних процјена које је извршило руководство приликом састављања финансијских извјештаја, усаглашеност са законима и прописима и оцјену система интерних контрола. Сматрамо да ревизија коју смо извршили пружа разуман основ за наше мишљење.

Према нашем мишљењу, ревидирани финансијски извјештаји дају фер и истинит приказ стања у свим значајнијим аспектима финансијског пословања у 2004. години.

Без намјере даље квалификације нашег мишљења, скрећемо пажњу на спорост у доношењу подзаконских и других интерних аката и даље унапређење процеса планирања буџета и информационог система.

II РЕВИЗИОНИ ИЗВЈЕШТАЈ

1. Увод

Државна гранична служба Босне и Херцеговине (у даљем тексту: ДГС) успостављена је на основу Закона о државној граничној служби Босне и Херцеговине, као орган граничне службе у надлежности Босне и Херцеговине, ради вршења послова заштите границе и сигурности аеродрома. Предсједништво Босне и Херцеговине утврдило је основне принципе организације, функционисања и надлежности ДГС-а. Ступањем на снагу Закона о министарствима и другим тијелима управе Босне и Херцеговине, те новог Закона о државној граничној служби¹, ДГС је дефинисана као управна организација, у оквиру Министарства сигурности БиХ, са оперативном самосталношћу, основана ради обављања полицијских послова везаних за надзор и контролу границе БиХ и других послова прописаних законом. ДГС, са сједиштем у Сарајеву, структурирана је с циљем осигурања координације свих активности на централном, регионалном и локалном нивоу, пружања специјализованих услуга из своје надлежности као и осигурања размјене информација између јединица на централном, регионалном и локалном нивоу. Директор и замјеници директора су били једнакоправни и на дужности су се смјењивали сваких осам мјесеци.

2. Осврт на препоруке из претходног извјештаја

Канцеларија за ревизију извршила је ревизију пословања ДГС-а за 2003. годину о чему је састављен Извјештај. Ревизијом су утврђене одређене неправилности описане у Извјештају о ревизији ДГС-а гдје је сугерисано предузимање одређених активности како се утврђене неправилности и пропусти не би понављали у даљем пословању. Ревизијом за 2004. годину утврђено је како је, у већем броју случајева, поступљено у складу са препорукама Канцеларије за ревизију, те су уочени одређени помаци.

Реализоване препоруке:

- Усклађени су интерни акти везано за Закон о државној служби у институцијама Босне и Херцеговине;
- Успостављена је писарница, у складу са прописима о канцеларијском пословању;

Активности које су у току:

- Урађен је Нацрт правилника о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста и упућен на давање сагласности Савјету министара;
- Предузимају се одређене активности везано за квалитетније планирање, од теренских канцеларија и пограничних јединица прикупљају се потребни улазни параметри, међутим, координација и уважавање потреба ДГС-а од стране Министарства финансија и трезора, у процесу планирања и одобравања буџета, није, још увијек, на задовољавајућем нивоу.
- Покренуте су активности на доношењу подзаконских и других нормативних аката везано за Закон о заштити и контроли границе.

Нереализоване препоруке:

- Слабости у информационом систему везано за заштиту и контролу података на централној локацији.

¹ Закон о Државној граничној служби Босне и Херцеговине (Службени гласник БиХ, бр.19/01 и 50/04)

3. Налази и препоруке

3.1. Систем интерних контрола

Имајући у виду значај разумијевања система интерних контрола² желимо скренути пажњу на одређене недостатке који су ревизијом ДГС-а утврђени, а који се односе на следеће: даљи рад ДГС-а на основу 'привремених' интерних аката³, те кашњење у доношењу Правилника о платама и накнадама за полицијске службенике и Правилника о чиновима полицијских службеника; комуникација са Министарством финансија и трезора везано за процес планирања буџета није задовољавајућа; непостојање организованог информационог система.

3.1.1. Управљање и руковођење

Ревизија је утврдила да руководство ДГС-а, током 2004. године, у дужем периоду није било у пуном саставу. Наиме, од 09. марта 2004. године када је, због истека мандата, дужности разријешен тадашњи директор, ДГС-ом руководе замјеници директора (изузев периода од 08.09 до 08.11.2004. када је именован в.д. директор).

Једна од посљедица наведеног стања је да Правилник о унутрашњој организацији, који у складу са законом, доноси директор, није, још увијек, донесен. Наведени правилник израђен је и достављен, ради давања сагласности, Савјету министара БиХ, међутим, поставило се питање да ли замјеници имају формално-правна овлаштења да исти донесу и потпишу. ДГС, у свом раду, користи, и даље, Правилник о привременој унутрашњој организацији. О слабостима и посљедицама рада на основу привремених аката смо скретали пажњу и у извјештајима ревизије из претходних година (почевши од 2001. године). Као једну од значајнијих посљедица пословања на основу аката привременог карактера, истичемо неусклађеност привремене систематизације радних мјеста са стварним бројем запослених те непопуњеност теренских канцеларија и пограничних јединица.

Осим наведеног, ревизија је утврдила да у пословању ДГС-а недостају и друга интерна акта чија је израда, односно усвајање, изван надлежности ДГС-а. Ово се, првенствено, односи на подзаконска акта која ближе одређују укупно пословање ДГС-а, а чије доношење је дефинисаном Законом о полицијским службеницима Босне и Херцеговине. Најзначајнији акти који нису донесени су Правилник о платама за полицијске службенике и Правилник о чиновима полицијских службеника. Према мишљењу ревизије, до кашњења у изради и усвајању наведених аката од стране Министарства безбједности БиХ и Савјета министара БиХ (рок истекао 23.09.2004. године) дошло је због спорости у раду комисија које су биле задужене за израду наведених аката, што је за посљедицу имало одлагање увођења нове организационе структуре ДГС-а и наставак пословања према постојећим интерним актима који нису усклађени са законима. Наведени недостаци нису значајно утицали на пословање ове институције, јер је руководство (иако некомплетно), својим активностима на доношењу и праћењу примјене интерних аката, уочене слабости паралелно отклањало.

Канцеларија за ревизију сугерише ДГС-у да ургира да се, без одлагања, донесу горе наведени правилници, у циљу успоставе коначне организације и систематизације ДГС-а, те ефикасног остварења функција дефинисаних законом и успоставе задовољавајућег система интерних контрола.

² У извјештају ревизије за претходну годину Државној граничној служби је скренута пажња на разумијевање система интерних контрола руководства као скупа поступака и мјера које осигуравају тачност и правилност евидентирања финансијских трансакција, њихову пуну усклађеност за законима, те ефикасно, економично и ефективно трошење јавног новца.

³ Правилник о привременој унутрашњој организацији Државне граничне службе од 15.03.2000. године и Правилник о измјенама и допунама Правилника о Привременој унутрашњој организацији Државне граничне службе од 06.02.2001. године.

Предлажемо, такође, да се, у циљу препознавања и отклањања свих негативних ефеката који проистичу из кашњења у доношењу наведених подзаконских аката, сачини анализа и иста достави Савјету министара БиХ.

ДГС је израдио Програм рада и Извјештај о раду за 2004. годину. Програм рада усвојен је без претходно прибављеног мишљења Министарства финансија и трезора које се односи на финансијски аспект програма рада⁴. Сагласно прописима⁵, годишњи извјештаји ДГС-а подnose се одвојено: Извјештај о раду подноси се Савјету министара, односно Предсједништву Босне и Херцеговине, док се финансијски извјештај доставља Министарству финансија и трезора. Према нашем мишљењу, овакав начин извјештавања не даје потпуну информацију о пословању ДГС-а, с обзиром да пословне активности нису повезане са утрошеним средствима.

Мишљења смо да би ДГС требао Програм рада подносити на усвајање уз финансијски план, те да треба израђивати јединствене годишње извјештаје, који би, уз годишњи финансијски извјештај о извршењу буџета, односно финансијској позицији ДГС-а, садржавали извршене (и неизвршене) активности ДГС-а. Оваквим начином извјештавања ДГС би презентовала конкретне показатеље о реализованим активностима у односу на средства која су за реализацију тих активности утрошена.

Напомињемо да реализација ових препорука превазилази овлаштења ДГС-а и да иста није могућа без сарадње Министарства финансија и трезора.

3.1.2. Планирање и извршење буџета

Ревизија је утврдила да ДГС није прекорачио поједине ставке одобреног буџета ни по врсти расхода нити укупан буџет за 2004. годину. Буџет је извршен у износу од 48.436.264 КМ или 98% од одобреног буџета, са 2001 запосленим на дан 31.12.2004. године.

Међутим, анализирајући планирани, одобрени и извршени буџет, ревизија је установила, несразмјер између траженог буџета у износу од **60.374.800 КМ** и одобреног буџета износу од **49.330.000 КМ**, тј. значајно умањење траженог буџета у износу од **11.074.800 КМ** без претходног усаглашења на којим од буџетских ставки би умањење било најбезболније и да ли исто повећава ризик код обављања основних функција. Једна од посљедица оваквог начина одобравања буџета је да је Министарство финансија и трезора одобрило реструктурисање расхода којим је повећана ставка 'плате запослених', у укупном износу од **220.936 КМ**, што није у потпуности у складу са Законом⁶. У укупном реструктурисању које је извршено у корист плата одобрен је, на основу судске пресуде у корист запосленог⁷, и износ од 40.936 КМ који се односи на исплате плата запосленом за период од 2000. до 2004. године. По нашем мишљењу наведена средства је, у складу са Законом, требало исплатити из буџетске резерве. Даљом анализом процеса планирања буџета и извршења буџета установили смо, да план набавки за 2004. годину није био урађен детаљно и изражен вриједносно, како би исти био основ за одређивање поступка набавки, односно избора добављача.

Структура реструктурисаних средстава приказана је у табели 'Преглед траженог, одобреног и извршеног буџета за 2004. годину'.

⁴ Одлука о принципима за утврђивање унутрашње организације управе.

⁵ Закон о извршењу буџета институција Босне и Херцеговине и међународних обавеза Босне и Херцеговине за 2004. годину (Службени гласник БиХ, број: 23/04), Закон о министарствима и другим органима управе БиХ (Службени гласник БиХ, бр. 5/03).

⁶ Закон о извршењу буџета институција Босне и Херцеговине и међународних обавеза Босне и Херцеговине (Службени гласник БиХ, број: 23/04).

⁷ Споразум број 15-1-8586/2004. од 13.10.2004. године.



ПРЕГЛЕД ТРАЖЕНОГ, ОДОБРЕНОГ И ИЗВРШЕНОГ БУЏЕТА ЗА 2004. ГОДИНУ

Табела бр. 1.

Износи у КМ

Ред број	Врста расхода	Приједлог буџета за 2004. год.	Одобрено буџетом за 2004. год.	Индекс (4/3)	Текућа резерва	Промена структуре буџета	Укупно буџет (4+6)	Извршење Буџета за 2004.	Индекс (9/8)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
I	Текући издаци	57.908.800	49.330.000	85,2	0	0	49.330.000	48.356.278	98,0
1.	Плате запослених	40.998.000	33.475.000	81,7	0	220.936	33.695.936	33.678.965	99,9
2.	Накнаде трошкова запослених	10.839.800	10.080.000	93,0	0	-325.936	9.754.064	9.072.151	93,0
3.	Путни трошкови	170.000	170.000	100,0	0	30.000	200.000	192.551	96,3
4.	Издаци за енергију	415.000	415.000	100,0	0	30.000	445.000	428.325	96,3
5.	Издаци за ПТТ и ком. Услуге	660.000	600.000	90,9	0	0	600.000	532.703	88,8
6.	Набавка материјала	1.550.000	1.500.000	96,8	0	0	1.500.000	1.496.218	99,7
7.	Издаци за превоз и гориво	1.000.000	1.000.000	100,0	0	0	1.000.000	910.725	91,1
8.	Трошкови закупа	856.000	800.000	93,5	0	45.000	845.000	840.339	99,4
9.	Издаци за текуће одржавање	1.000.000	900.000	90,0	0	0	900.000	859.679	95,5
10.	Издаци за осиг. и банк. услуге	160.000	160.000	100,0	0	0	160.000	157.962	98,7
11.	Уговорене услуге	260.000	230.000	88,5	0	0	230.000	186.660	81,2
II	Текући грантови	0	0	0	0	0	0	0	0
III	Капитални издаци	2.466.000	0	0,0	80.000	0	80.000	79.993	100,0
1.	Набавка земљишта	0	0	0,0	0	0	0	0	0,0
2.	Набавка грађевина	1.220.000	0	0,0	0	0	0	0	0,0
3.	Набавка опреме	1.246.000	0	0,0	80.000	0	80.000	79.993	100,0
4.	Набавка осталих сталних сред.	0	0	0,0	0	0	0	0	0,0
IV	Прог. посеб. Намјена	0	0	0,0	0	0	0	0	0,0
V	УКУПНО (I-IV):	60.374.800	49.330.000	81,7	80.000	0	49.410.000	48.436.270	98,0
	Број запослених:	2.308	1.980					2.001	

Канцеларија за ревизију сугерише ДГС-у да приликом планирања буџета улазним параметрима посвети више пажње. Било би добро да ДГС ради детаљније планове набавки (сачини спецификацију потреба свих јединица за свим врстама роба) и исте исказе вриједносно, а све у циљу законитог пословања и ефикасног и рационалног кориштења материјалних и људских ресурса. Потребно је, такође, унаприједити сарадњу са Министарством финансија и трезора.

3.1.3. Информациони систем

У ДГС-у постоји организован информациони систем који, због недостатка финансијских средстава, није, до краја, успостављен према пројектном плану и стратегији развоја. С обзиром да је ДГС територијално распрострањена организација са теренским канцеларијама и пограничним јединицама, за успостављање организованог и централизованог информационог система потребна су знатна финансијска средства. Досадашња пракса је била да се комплетна информатичка опрема набављала из донација, међутим, руководство би требало озбиљно размотрити могућност повећања годишњих издатака за ове сврхе, како би се информациони систем довео до жељеног стања, и чиме би се cjелокупна ефикасност организације повећала. Ревизијом је утврђено да се резервне копије података не праве на централној локацији на организован начин.

Ревизија сугерише да се обезбиједе технички предуслови за проширење меморије постојећег сервера како би се могао вршити централизовани back-up свих корисничких података, чиме би се знатно умањио постојећи ризик од губљења података битних за функционисање институције.

На постојећим радним станицама утврђено је да постоји више различитих оперативних система, што представља проблем при администрацији и одржавању постојеће локалне мреже.

Предлажемо руководству институције да пропише стандарде кориштења и усвоји унификован приступ употребе јединственог оперативног система, по принципу преласка са старијих на новије верзије.

У постојећим процедурама кориштења информационог система није уврштена класификација података, нити политика сигурности и заштита података што може довести до проблема у управљању информационом системом и нејасноћа око надлежности. Тестирањем система утврђено је да не постоји адекватна антивирусна заштита на корисничким рачунарима који имају приступ Интернету, што може проузроковати губитак битних информација за функционисање институције.

Неопходно је дефинисати све врсте и групе података и информација који се користе, на основу којих ће се додјељивати права приступа појединим информацијама у електронском облику, а које су у склопу информационог система. Потребно је, у што скорије вријеме, набавити лиценциране антивирусне софтвере за све рачунаре који имају приступ Интернету.

На софтверу за робно књиговодство утврђено је да се унос дуплира у магацину и рачуноводству. Ради ефикаснијег кориштења и употребе постојећег софтвера потребно је доградити нови модул аутоматског уноса издате робе.

4. КОРЕСПОНДЕНЦИЈА

По завршетку ревизије, ДГС је 14.06. 2005. године достављен Нацрт извјештаја о извршеној ревизији за 2004. годину. ДГС није упутила писани одговор Уреду за ревизију.

5. Резиме

Канцеларија за ревизију је извршила ревизију ДГС-а у складу са Законом о ревизији и INTOSAI стандардима, уважавајући опште услове окружења у којем ДГС функционише. Ревизија је утврдила одређени број неправилности и недостатака у систему интерних контрола, који нису имали материјално значајан утицај на финансијске извјештаје и мишљење ревизора, али који могу утицати на ефикасност и квалитет пословања:

- Функционисање ДГС-а на основу 'привремених' интерних аката, као што су Правилник о привременој унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста, Привремена одлука о платама и другим примањима запослених у ДГС-у, те кашњење у доношењу Правилника о платама и накнадама за полицијске службенике и Правилника о чиновима полицијских службеника (видјети тачку 3.1.1.);
- Комуникација са Министарством финансија и трезора везано за процес планирања буџета није задовољавајућа (видјети тачку 3.1.2.);
- Непостојање писаних процедура за заштиту података, контролу података, класификацију и права приступа подацима (видјети тачку 3.1.3.).



**ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ
РЕВИЗОРА**

Самир Мушовић

ГЕНЕРАЛНИ РЕВИЗОР

Миленко Шего

**ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ
РЕВИЗОРА**

Драган Кулина