



BOSNA I HERCEGOVINA
БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА
BOSNIA AND HERZEGOVINA

URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ 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 2005. ГОДИНУ**

Сарајево, мај 2006. године



САДРЖАЈ

I.	МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА	3
II.	РЕВИЗОРСКИ ИЗВЈЕШТАЈ	4
1.	Увод	4
2.	Осврт на препоруке из претходног извјештаја	4
3.	Налази и препоруке	5
3.1.	Систем интерних контрола	5
3.2.	Финансијски извјештаји	7
3.3.	Буџет	8
3.4.	Набавке	9
4.	Кореспонденција са клијентом	10
5.	Резиме	10

ПРИЛОГ

- Табела извршења буџета за период 01.01.2005. до 31.12.2005. године,
- Примједбе на нацрт Извјештаја о ревизији,
- Одговор на примједбе



I. МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА

- 1.1. Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине (у даљем тексту : Канцеларија за ревизију) извршила је ревизију финансијских извјештаја **Државне граничне службе Босне и Херцеговине** (у даљем тексту: Служба) за 2005. годину.
- 1.2. Руководство Службе одговорно је за финансијске извјештаје, за поступање у складу са законима и прописима и успостављање ефикасног система 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 институција Босне и Херцеговине («Службени гласник БиХ», број: 12/06). Ревизију смо обавили у складу са ревизорским стандардима Међународне организације врховних ревизорских институција – INTOSAI («Службени гласник БиХ», број: 15/01). 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 оцјењује 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 узорака испитивала значајне трансакције које поткрепљују износе у финансијским извјештајима, оцјену рачуноводствених начела приликом састављања финансијских извјештаја, оцјену значајних процјена извршених од стране руководства приликом састављања финансијских извјештаја, усаглашеност са законима и прописима и оцјену система интерних контрола.

Сматрамо да ревизија коју смо извршили пружа разумну основу за наше мишљење.

Финансијски извјештаји Службе за 2005. годину приказују тачан и истинит преглед расхода, неизмирених обавеза, сталних средстава, капиталних улагања и извршења буџета на дан 31.12.2005. године, осим за ефекте који на финансијске извјештаје имају сљедеће ставке:

- Остварене набавке за потребе Службе у 2005. години нису у цјелости биле извршене према правилима која су прописана Законом о јавним набавкама (тачка 3.4.);

Без намјере да даље квалификујемо наше мишљење, скрећемо пажњу Служби да одобрени буџет за 2005. годину није реалан због умањења предложеног буџета од стране Министарства финансија и трезора, што је последица недовољних комуникација на усаглашавању приједлога буџета између Службе и Министарства финансија и трезора (тачка 3.3.);



I. РЕВИЗОРСКИ ИЗВЈЕШТАЈ

1. Увод

Служба је успостављена на основу Закона о државној граничној служби Босне и Херцеговине као орган граничне службе у надлежности Босне и Херцеговине која извршава послове заштите границе и сигурности аеродрома. Предсједништво БиХ утврдило је основне принципе организације, функционисања и надлежности Службе. Ступањем на снагу Закона о министарствима и другим тијелима управе Босне и Херцеговине, Служба је дефинисана као управна организација у оквиру Министарства безбједности БиХ са оперативном самосталношћу у обављању полицијских послова везаних за надзор и контролу границе. Служба је структурирана са 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.

2. Осврт на препоруке из претходног извјештаја

Канцеларија за ревизију извршила је ревизију пословања Службе за 2004. годину и претходну ревизију за 2005. годину о чему је састављен Извјештај о ревизији за 2004. годину. Освртом на препоруке ревизије које су биле садржане у Извјештају о ревизији констатовали смо да је Служба предузела одређене активности на отклањању недостатака, те да одређене препоруке нису још увијек реализоване. Наводимо преглед препорука ревизије и статус њиховог рјешавања:

Реализоване препоруке:

- Усвојен је Правилник о унутрашњој организацији и систематизацији радних мјеста Службе;
- Усвојен је правилник о платама за полицијске службенике и Правилник о чиновима полицијских службеника. У току је одређивање чиновања полицијских службеника;
- Предузете су одређене активности везано за квалитетно планирање, од теренских канцеларија и пограничних јединица прикупљају се одређени подаци о потребним набавкама. Међутим, координација и уважавање потреба Службе од стране Министарства финансија и трезора у процесу планирања и одобравања нацрта буџета није још увијек на задовољавајућем нивоу.

Препоруке које нису реализоване:

- Програм рада Службе није повезан са Извјештајем о раду, чиме се не могу упоредити планиране и реализоване пословне активности Службе;
- Програм рада Службе није повезан са Финансијским планом, а Извјештај о раду није повезан са Финансијским извјештајем. Оваквим начином планирања и извјештавања о пословању нису пружени конкретни компаративни показатељи о планираним и реализованим циљевима пословања Службе и утрошеним средствима за реализацију наведених циљева.



3. Налази и препоруке

3.1. Систем интерних контрола ¹

Ревизија је извршила испитивање система интерних контрола, административних и рачуноводствених процедура и квалитета финансијског управљања у Служби. Циљ ових испитивања је био да се увјеримо у којој мјери су поуздани подаци на којима се базирају финансијски извјештаји и да ли је финансијско управљање у складу са постојећим прописима.

Министарство финансија и трезора доставило је свим корисницима буџета «Практични водич за ефикасну интерну контролу у институцијама Босне и Херцеговине» који садржава смјернице у вези израде Правилника о интерним контролама.

Водич је усвојен у оквиру Акционог плана од стране Савјета министара и базиран је на, у свијету, широко прихваћеном моделу система интерних контрола од пет компоненти:

- контролног окружења,
- процјене ризика,
- контролних активности,
- информација и комуникација,
- мониторинга

Служба није до сада предузела активности на изради Правилника о интерним контролама који омогућава примјену оваквог модела интерних контрола. Највећа одговорност за успостављање система интерних контрола везана је за руководство Службе. Истовремено, увођењем система интерних контрола заснованог на моделу од пет компоненти највише ће користити руководству, јер ће такав систем у разумној мјери обезбиједити заштиту пословања од евентуалних превара, грешака или злоупотреба. Осврт на слабости система интерних контрола има инструктивни карактер и нема утицаја на изражавање нашег мишљења. Наша запажања у Служби у вези ове проблематике представимо по појединим компонентама система интерних контрола.

• Контролно окружење

Контролно окружење је основ цјелокупног система интерне контроле. Оно осигурава дисциплину и организацију као и климу која утиче на општи квалитет интерне контроле.

Најважнији дио контролног окружења који недостаје у Служби је предузимање одговарајућих мјера којима ће стандарди понашања и позитиван став према интерним контролама бити прихваћени од стране руководства, а затим и пренијети на цијелу организацију. Контролно окружење подразумијева и обавезу руководства у вези преузимања активног интереса у планирању, надзирању и извјештавању о постигнутим резултатима и развијању праксе управљања људским ресурсима (провјере знања, обука особља, унапређења итд.)

Организациона структура као један од елемената контролног окружења веома је важна. Функционална организациона структура повећава ефикасност употребе ресурса, елиминира дуплирање активности и дефинише одговарајуће линије одговорности. Организациона структура Службе је усвојена, али она није у цјелости попуњена.

¹ Интерне контроле су јединствен процес који уводи организација као скуп поступака и мјера које осигуравају тачност и правилност евидентирања финансијских трансакција, њихову пуну усклађеност са законима и економично, ефикасно и ефективно трошење јавног новца.

**Препорука**

Препоручујемо да руководство Службе пренесе позитиван став према ситему интерних контрола на цијелу организацију и да предузме активности на изради Правилника о интерним контролама заснованих на моделу од пет компоненти.

- **Процјена ризика**

Процјена ризика с којим се сусреће Служба у остваривању својих циљева пружа основу за израду правих одговора на утврђене ризике.

Служба није успоставила јасне и непромијењене циљеве према пословним процесима (активностима) пословања, тако да није била у могућности утврдити ризике пословања у односу на поједине пословне процесе. Такође, Служба није била у могућности извршити вредновање ризика са становишта значајности процјене појаве ризика и одређивање стратегије за поступање са ризицима. Овај дио процјене ризика је кључни за предузимање противмјера за спречавање ризика који је садржан у контролним активностима.

Препорука

Служба треба да процијени ризике пословања према појединим пословним процесима (активностима), изврши вредновање ризика и одреди стратегију за поступање са ризицима. Ово се првенствено односи на финансијски аспект пословања. Напримјер, процјена ризика се може утврдити за одређене активности финансијског пословања као што су: израда буџета, стварање обавеза, набавке, унос података у главну књигу, финансијско извјештавање, попис имовине, и сл.

Такође, пословни процеси и процјена ризика могу се утврдити и за активности везано за опште надлежности Службе у оквиру полицијских послова.

- **Контролне активности**

Када су одређени ризици пословања у односу на пословне процесе (активности) Службе, главна стратегија за ублажавање ризика проводи се кроз контролне активности. Под контролним активностима подразумијевају се подјела дужности, давање одобрења и овлаштења, контрола трансакција, контрола приступа ресурсима и евиденцији, усклађивање, надзор итд. Контролне активности прописане су у облику процедура, правила, упутстава итд.

Ревизија је у својим ранијим извјештајима сугерисала да Служба донесе одређени број правила, а поједина правила су била прописана и од стране Министарства финансија и трезора. Служба је и поред отежавајуће чињенице да неки системски прописи недостају или су неконзистентни, донијела одређени број правила и процедура и тако створило минималне предуслове за функционисање било каквог система интерних контрола. Међутим, потребно је сачинити јединствена правила која ће садржавати процијењене ризике пословања и контролне активности које ће спречавати процијењене ризике пословања.

Препорука

Служба треба да преиспита постојећа правила и донесе нова у којима треба обухватити све елементе контролних активности. Правила требају бити направљена према појединим пословним процесима (активностима) у којима су претходно процијењени ризици пословања.



- **Информације и комуникације**

Уочили смо да у Служби постоје поједини облици неформалног информисања и комуницирања који не гарантује да ће сви запослени бити благовремено информисани. Овдје нарочито подразумевамо упознавање запослених са правилима како би они јасно препознавали своје улоге и одговорности у Служби.

Препорука

Препоручујемо Служби да уведе редован начин информисања и комуникације са запосленима, нпр. путем креирања интранета, редовним састанцима са свим особљем и другим облицима комуницирања.

- **Мониторинг**

Мониторинг подразумева праћење претходних компоненти система интерних контрола ради контроле, измјене (прилагођавања) датим условима и сталног унапређења система. Нисмо уочили да је извршен мониторинг постојећег система интерних контрола који је тренутно садржан у појединим правилима.

Препорука

Потребно је извршити одговарајуће анализе и измјене система интерних контрола и прилагођавање система интерних контрола према «Водичу за ефикасну интерну контролу у институцијама Босне и Херцеговине» које је израдило Министарство финансија и трезора.

3.2. Финансијски извјештаји

Према инструкцијама Министарства финансија и трезора Служба је измијенила начин извјештавања за 2005. годину. Финансијски извјештаји сачињени су према Правилнику о финансијском извјештавању институција Босне и Херцеговине који је донесен од стране Министарства финансија и трезора БиХ, без Финансијских извјештаја на прописаним образцима за екстерне кориснике. Извјештаји садрже прописане прилоге, и то: Преглед расхода из буџета по економским категоријама – приказан синтетички а не аналитички по свим ставкама расхода (Прилог 2.), Посебни подаци о платама и броју запослених (Прилог 4.), Преглед динамике запошљавања у 2005. години (Прилог 4/1.), Преглед неизмирених обавеза (Прилог 6.), Преглед сталних средстава са стањем 31.12.2005. године (Прилог 7.), Преглед капиталних улагања по врстама, пројектима и опреми (Прилог 7/1.) и Преглед годишњег извршења буџета (Прилог бр. 8). Извјештаји садрже забиљешке и анализе уз финансијске извјештаје за 2005. годину.

Иако ови извјештаји у највећој мјери задовољавају форму извјештавања према Међународним стандардима финансијског извјештавања, они нису у потпуности комплетни. Ово се огледа у сљедећем:

- Прописане Информација о систему интерних контрола реализованих током године нису израђене;

² Интерне контроле су јединствен процес који уводи организација као скуп поступака и мјера које осигуравају тачност и правилност евидентирања финансијских трансакција, њихову пуну усклађеност са законима и економично, ефикасно и ефективно трошење јавног новца.



- Корективне радње предузете у циљу реализације препорука ревизије нису садржане у извјештајима.

Некомплетност финансијских извјештаја не утиче на квалификацију нашег мишљења.

Анализирајући Финансијске извјештаје Службе, уочили смо одређене слабости у финансијском извјештавању које нису везане за надлежности Службе већ за надлежности Министарства финансија и трезора у погледу допуне Правилника о финансијском извјештавању и тумачењу појединих одредби правилника. Наша намјера је да упознамо Службу о одређеним слабостима у извјештавању како би у сарадњи са Министарством финансија и трезора Служба унаприједила систем извјештавања.

Ревизија је констатовала да је један од разлога недовољног разумијевања Правилника о финансијском извјештавању и то што Министарство финансија и трезора није на вријеме донијело и објавило потребна упутства, смјернице и инструкције за сачињавање завршних финансијских извјештаја, што је створило недоумицу у вези начина извјештавања за екстерне кориснике извјештаја, тако да Служба није сачинила финансијске извјештаје намијењене за екстерне кориснике.

Осим наведеног, измијењени начин извјештавања није у цјелости поуздан и због недостатака које везујемо за Министарство финансија и трезора, а што се односи на следеће: Правилник не прописује Биланс стања који треба да представља финансијски положај Службе (Служба је сачинила овај извјештај по нашем захтјеву). Правилник о начину извјештавања представљен је на веб страници Министарства финансија и трезора и није званично објављен, а одредбе Правилника о финансијском извјештавању нису јасне када је у питању извјештавање о извршењу буџета (Прилог бр. 8), Приликом предаје финансијских извјештаја није постојала контрола у Министарству финансија и трезора, а с друге стране, Служба није остварила одговарајућу кореспонденцију са Министарством финансија и трезора у вези разумијевања проблематике извјештавања.

Препорука

Служба треба све евентуалне нејасноће у вези израде финансијских извјештаја разјаснити у сарадњи са Министарством финансија и трезора које ће се додатно ангажовати у вези отклањања одређених недостатака у извјештавању у циљу поузданих извјештаја. Мишљења смо да би штампани образци и прецизна упутства за попуњавање Финансијских извјештаја могли бити једно од рјешења којим би се постигла стандардизација извјештавања.

3.3. Буџет

Служба није прекорачила поједине ставке одобреног (реструктурираног) буџета по врстама расхода нити укупан буџет за 2005. годину. Буџет је извршен у износу 51.294.939 КМ или 99% у односу на план.

Анализирањем планираног, одобреног и извршеног буџета, уочили смо велика одступања између траженог буџета (63.660.436 КМ) и одобреног буџета (49.285.324 КМ). Овако значајно умањење буџета у износу 14.375.112 КМ извршено је од стране Министарства финансија и трезора без претходног усаглашавања и кориговања

³ Одлука о начелима за утврђивање унутрашње организације управе.

⁴ Закон о извршењу буџета институција Босне и Херцеговине и међународних обавеза Босне и Херцеговине за 2004. годину и Закон о министарствима и другим органима управе Босне и Херцеговине.



појединих ставки буџета. Ово повећава ризик од неизвршења основних функција Службе и ствара потребу ангажовања додатних средстава путем прерасподјеле буџета и кориштења текућих резерви буџета (одобрена једна прерасподјела 22.12.2005. године и ангажована средства из текућих резерви 21.10.2005. године у износу 1.500.000 КМ за плате запослених).

Препорука

Препоручујемо Служби да унаприједи комуникације са Министарством финансија и трезора у циљу доношења оптималног буџета који задовољава потребе службе.

3.4. Набавке

Канцеларија за ревизију је уважила чињеницу да је 2005. година била прва година примјене новог Закона о јавним набавкама, као и чињеницу да је јавни сектор током 2005. године био ускраћен за подршку институција чије је формирање било предвиђено тим законом. Међутим, ревизија истиче обавезу поштивања норми Закона о јавним набавкама и у намјери да допринесемо бољем разумијевању проблематике набавки, скрећемо пажњу на недостатке у процесима набавки које смо забиљежили током обављања претходне и завршне фазе ревизије:

Служба је 24.10.2005. године објавила јавни позив за избор најповољнијих понуђача за сљедећу опрему:

- ЛОТ 1. Зимска јакна дуга
- ЛОТ 2. Кратка јакна
- ЛОТ 3. Кошуља кратки рукав
- ЛОТ 4. Кошуља дуги рукав
- ЛОТ 5. Панталоне љетне
- ЛОТ 6. Панталоне зимске
- ЛОТ 7. Плитке ципеле
- ЛОТ 8. Чарапе љетне

На објављени јавни позив пристигле су понуде од 20 добављача који су дали једну или више понуда на понуђене лотове. Комисија је након обраде понуда констатовала да сљедећи број понуда по лотовима испуњава све услове и да могу бити изабрани:

- | | | | | |
|--------|---|---------------------|------------------|-----------------------|
| ЛОТ 1. | 2 | прихватљиве понуде, | одабран добављач | «УНИ ФОРМА» Зеница |
| ЛОТ 2. | 2 | прихватљиве понуде, | одабран добављач | «УНИ ФОРМА» Зеница |
| ЛОТ 3. | 1 | прихватљива понуда, | одабран добављач | «МЕН» Травник |
| ЛОТ 4. | 1 | прихватљива понуда, | одабран добављач | «МЕН» Травник |
| ЛОТ 5. | 1 | прихватљива понуда, | одабран добављач | «ФЛОРА» Вијељина |
| ЛОТ 6. | 2 | прихватљиве понуде, | одабран добављач | «ФЛОРА» Вијељина |
| ЛОТ 7. | 1 | прихватљива понуда, | одабран добављач | «ВЕНЕ КОМЕРЦ» Љубљана |
| ЛОТ 8. | 1 | прихватљива понуда, | одабран добављач | «ИНТЕГРАЛ» Кладањ |

Укупна вриједност понуде за све лотове износи **976.620 КМ**

Служба је са изабраним добављачима закључила уговоре у периоду од 24.12.2005. до 29.12.2005. године на терет буџета за 2005. годину и на терет резервисања за плаћање из средстава буџета за 2006. годину.

Међутим, с обзиром да нити један лот није имао минимално три прихватљиве понуде и у условима када није осигурана стварна конкуренција, Служба није могла по нашем



мишљењу закључити уговоре са изабраним понуђачима и окончати поступак избора. Служба је овакав поступак правдала потребом за опремање полицијских службеника и утрошком средстава из буџета 2005. године која би остала неискориштена.

Препорука

Служба треба сачинити детаљан план набавки и формирати на вријеме стручне комисије које ће извршити поступке набавки сагласно Закону о јавним набавкама.

4. Кореспонденција са клијентом

Служби је уручен нацрт Извјештаја о ревизији за 2005. годину, на разматрање и достављање коментара на налазе ревизије.

У остављеном року од 15 дана, Служба је доставила своје коментаре на нацрт Извјештаја.

По нашој процјени, Служба није доставила нове доказе и чињенице које би утицале на измјену налаза садржаних у нацрту Извјештаја.

У прилогу Извјештаја достављамо вам коментаре Службе и наш одговор.

5. Резиме

Током обављања свог мандата ревизија је констатовала да Служба није израдила план и програм активности на успостављању система интерних контрола који подразумијева преглед тренутног стања интерне контроле, провођење поступака којима ће се извршити процјена ризика, предлагање корективних активности за унапређење интерне контроле, усвајање детаљног плана за имплементацију интерне контроле и Правилника о интерним контролама, као и праћење ефикасности система интерне контроле.

Ревизија је уочила недостатак кореспонденције са Министарством финансија и трезора у процесу планирања средстава из буџета које је као посљедицу имало значајне корекције буџета од стране Министарства финансија и трезора.

Такође, констатовали смо да Служба није у свим случајевима поступала сагласно одредбама Закона о јавним набавкама.

**ЗАМЈЕНИК ГЛАВНОГ
РЕВИЗОРА**

мр. Драган Кулина

ГЛАВНИ РЕВИЗОР

Миленко Шего

⁵ Закон о извршењу буџета институција Босне и Херцеговине и међународних обавеза Босне и Херцеговине за 2004. годину

⁶ Упутство Министарства финансија и трезора о попису имовине и обавеза буџетских корисника-институција Босне и Херцеговине на крају буџетске године.

