



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

Broj :

**IZVJEŠTAJ O REVIZIJI
DRŽAVNE GRANIČNE SLUŽBE BiH
ZA 2005. GODINU**

Sarajevo, maj 2006. godine



SADRŽAJ

I.	MIŠLJENJE REVIZORA	3
II.	REVIZORSKI IZVJEŠTAJ	4
1.	Uvod	4
2.	Osvrt na preporuke iz prethodnog izvještaja	4
3.	Nalazi i preporuke	5
3.1.	Sistem internih kontrola	5
3.2.	Finansijski izvještaji	7
3.3.	Budžet	8
3.4.	Nabavke	9
4.	Korespondencija sa klijentom	10
5.	Rezime	10

PRILOG

- Tabela izvršenja budžeta za period 01.01.2005. do 31.12.2005. godine,
- Primjedbe na nacrt Izvještaja o reviziji,
- Odgovor na primjedbe

I. MIŠLJENJE REVIZORA

- 1.1. Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu : Ured za reviziju) izvršio je reviziju finansijskih izvještaja **Državne granične službe Bosne i Hercegovine** (u daljem tekstu: Služba) za 2005. godinu.
- 1.2. Rukovodstvo Službe odgovorno je za finansijske izvještaje, za postupanje u skladu sa zakonima i propisima i uspostavljanje efikasnog sistema 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 institucija Bosne i Hercegovine («Službeni glasnik BiH», broj: 12/06). Reviziju smo obavili u skladu sa revizorskim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija – INTOSAI («Službeni glasnik BiH», broj: 15/01). 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 ocjenjuje i pouzdanost sistema internih kontrola kojima se obezbjeđuje poštivanje zakona i propisa, zaštita imovine, pouzdano izvještavanje i efikasno poslovanje.
- 1.4. Revizija je na osnovu uzoraka ispitivala značajne transakcije koje potkrepljuju iznose u finansijskim izvještajima, ocjenu računovodstvenih načela prilikom sastavljanja finansijskih izvještaja, ocjenu značajnih procjena izvršenih od strane rukovodstva 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.

Finansijski izvještaji Službe za 2005. godinu prikazuju tačan i istinit pregled rashoda, neizmirenih obaveza, stalnih sredstava, kapitalnih ulaganja i izvršenja budžeta na dan 31.12.2005. godine, osim za efekte koji na finansijske izvještaje imaju sljedeće stavke:

- Ostvarene nabavke za potrebe Službe u 2005. godini nisu u cjelosti bile izvršene prema pravilima koja su propisana Zakonom o javnim nabavkama (tačka 3.4.);

Bez namjere da dalje kvalifikujemo naše mišljenje, skrećemo pažnju Službi da odobreni budžet za 2005. godinu nije realan zbog umanjenja predloženog budžeta od strane Ministarstva finansija i trezora, što je posljedica nedovoljnih komunikacija na usaglašavanju prijedloga budžeta između Službe i Ministarstva finansija i trezora (tačka 3.3.);

I. REVIZORSKI IZVJEŠTAJ

1. Uvod

Služba je uspostavljena na osnovu Zakona o državnoj graničnoj službi Bosne i Hercegovine kao organ granične službe u nadležnosti Bosne i Hercegovine koja izvršava poslove zaštite granice i sigurnosti aerodroma. Predsjedništvo BiH utvrdilo je osnovne principe organizacije, funkcionisanja i nadležnosti Službe. Stupanjem na snagu Zakona o ministarstvima i drugim tijelima uprave Bosne i Hercegovine, Služba je definisana kao upravna organizacija u okviru Ministarstva sigurnosti BiH sa operativnom samostalnošću u obavljanju policijskih poslova vezanih za nadzor i kontrolu granice. Služba je struktuirana sa ciljem osiguranja koordinacije svih aktivnosti na centralnom, regionalnom i lokalnom nivou, pružanja specijalizovanih usluga iz svoje nadležnosti kao i osiguranja razmjene informacija između jedinica na centralnom, regionalnom i lokalnom nivou.

2. Osvrt na preporuke iz prethodnog izvještaja

Ured za reviziju izvršio je reviziju poslovanja Službe za 2004. godinu i prethodnu reviziju za 2005. godinu o čemu je sastavljen Izvještaj o reviziji za 2004. godinu. Osvrtom na preporuke revizije koje su bile sadržane u Izvještaju o reviziji konstatovali smo da je Služba preduzela određene aktivnosti na otklanjanju nedostataka, te da određene preporuke nisu još uvijek realizovane. Navodimo pregled preporuka revizije i status njihovog rješavanja:

Realizovane preporuke:

- Usvojen je Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta Službe;
- Usvojen je pravilnik o platama za policijske službenike i Pravilnik o činovima policijskih službenika. U toku je određivanje činovanja policijskih službenika;
- Preduzete su određene aktivnosti vezano za kvalitetno planiranje, od terenskih ureda i pograničnih jedinica prikupljaju se određeni podaci o potrebnim nabavkama. Međutim, koordinacija i uvažavanje potreba Službe od strane Ministarstva finansija i trezora u procesu planiranja i odobravanja nacrta budžeta nije još uvijek na zadovoljavajućem nivou.

Preporuke koje nisu realizovane:

- Program rada Službe nije povezan sa Izvještajem o radu, čime se ne mogu uporediti planirane i realizovane poslovne aktivnosti Službe;
- Program rada Službe nije povezan sa Finansijskim planom, a Izvještaj o radu nije povezan sa Finansijskim izvještajem. Ovakvim načinom planiranja i izvještavanja o poslovanju nisu pruženi konkretni komparativni pokazatelji o planiranim i realizovanim ciljevima poslovanja Službe i utrošenim sredstvima za realizaciju navedenih ciljeva.

3. Nalazi i preporuke

3.1. Sistem internih kontrola ¹

Revizija je izvršila ispitivanje sistema internih kontrola, administrativnih i računovodstvenih procedura i kvaliteta finansijskog upravljanja u Službi. Cilj ovih ispitivanja je bio da se uvjerimo u kojoj mjeri su pouzdani podaci na kojima se baziraju finansijski izvještaji i da li je finansijsko upravljanje u skladu sa postojećim propisima.

Ministarstvo finansija i trezora dostavilo je svim korisnicima budžeta «Praktični vodič za efikasnu internu kontrolu u institucijama Bosne i Hercegovine» koji sadržava smjernice u vezi izrade Pravilnika o internim kontrolama.

Vodič je usvojen u okviru Akcionog plana od strane Vijeća ministara i baziran je na, u svijetu, široko prihvaćenom modelu sistema internih kontrola od pet komponenti:

- kontrolnog okruženja,
- procjene rizika,
- kontrolnih aktivnosti,
- informacija i komunikacija,
- monitoringa

Služba nije do sada preduzela aktivnosti na izradi Pravilnika o internim kontrolama koji omogućava primjenu ovakvog modela internih kontrola. Najveća odgovornost za uspostavljanje sistema internih kontrola vezana je za rukovodstvo Službe. Istovremeno, uvođenjem sistema internih kontrola zasnovanog na modelu od pet komponenti najviše će koristiti rukovodstvu, jer će takav sistem u razumnoj mjeri osigurati zaštitu poslovanja od eventualnih prevara, grešaka ili zloupotreba. Osvrt na slabosti sistema internih kontrola ima instruktivni karakter i nema uticaja na izražavanje našeg mišljenja. Naša zapažanja u Službi u vezi ove problematike predstavimo po pojedinim komponentama sistema internih kontrola.

- **Kontrolno okruženje**

Kontrolno okruženje je osnov cjelokupnog sistema interne kontrole. Ono osigurava disciplinu i organizaciju kao i klimu koja utiče na opšti kvalitet interne kontrole.

Najvažniji dio kontrolnog okruženja koji nedostaje u Službi je preduzimanje odgovarajućih mjera kojima će standardi ponašanja i pozitivan stav prema internim kontrolama biti prihvaćeni od strane rukovodstva, a zatim i prenijeti na cijelu organizaciju. Kontrolno okruženje podrazumijeva i obavezu rukovodstva u vezi preuzimanja aktivnog interesa u planiranju, nadziranju i izvještavanju o postignutim rezultatima i razvijanju prakse upravljanja ljudskim resursima (provjere znanja, obuka osoblja, unapređenja itd.)

Organizaciona struktura kao jedan od elemenata kontrolnog okruženja veoma je važna. Funkcionalna organizaciona struktura povećava efikasnost upotrebe resursa, eliminiše dupliranje aktivnosti i definiše odgovarajuće linije odgovornosti. Organizaciona struktura Službe je usvojena, ali ona nije u cjelosti popunjena.

¹ Interne kontrole su jedinstven proces koji uvodi organizacija kao skup postupaka i mjera koje osiguravaju tačnost i pravilnost evidentiranja finansijskih transakcija, njihovu punu usklađenost sa zakonima i ekonomično, efikasno i efektivno trošenje javnog novca.

Preporuka

Preporučujemo da rukovodstvo Službe prenese pozitivan stav prema sitemu internih kontrola na cijelu organizaciju i da preduzme aktivnosti na izradi Pravilnika o internim kontrolama zasnovanih na modelu od pet komponenti.

- **Procjena rizika**

Procjena rizika s kojim se susreće Služba u ostvarivanju svojih ciljeva pruža osnovu za izradu pravih odgovora na utvrđene rizike.

Služba nije uspostavila jasne i nepromijenjene ciljeve prema poslovnim procesima (aktivnostima) poslovanja, tako da nije bila u mogućnosti utvrditi rizike poslovanja u odnosu na pojedine poslovne procese. Takođe, Služba nije bila u mogućnosti izvršiti vrednovanje rizika sa stanovišta značajnosti procjene pojave rizika i određivanje strategije za postupanje sa rizicima. Ovaj dio procjene rizika je ključni za preduzimanje protivmjera za sprečavanje rizika koji je sadržan u kontrolnim aktivnostima.

Preporuka

Služba treba da procijeni rizike poslovanja prema pojedinim poslovnim procesima (aktivnostima), izvrši vrednovanje rizika i odredi strategiju za postupanje sa rizicima. Ovo se prvenstveno odnosi na finansijski aspekt poslovanja. Naprimjer, procjena rizika se može utvrditi za određene aktivnosti finansijskog poslovanja kao što su: izrada budžeta, stvaranje obaveza, nabavke, unos podataka u glavnu knjigu, finansijsko izvještavanje, popis imovine, i sl.

Takođe, poslovni procesi i procjena rizika mogu se utvrditi i za aktivnosti vezano za opšte nadležnosti Službe u okviru policijskih poslova.

- **Kontrolne aktivnosti**

Kada su određeni rizici poslovanja u odnosu na poslovne procese (aktivnosti) Službe, glavna strategija za ublažavanje rizika provodi se kroz kontrolne aktivnosti. Pod kontrolnim aktivnostima podrazumijevaju se podjela dužnosti, davanje odobrenja i ovlaštenja, kontrola transakcija, kontrola pristupa resursima i evidenciji, usklađivanje, nadzor itd. Kontrolne aktivnosti propisane su u obliku procedura, pravila, uputstava itd.

Revizija je u svojim ranijim izvještajima sugerisala da Služba donese određeni broj pravila, a pojedina pravila su bila propisana i od strane Ministarstva finansija i trezora. Služba je i pored otežavajuće činjenice da neki sistemski propisi nedostaju ili su nekonzistentni, donijela određeni broj pravila i procedura i tako stvorilo minimalne preduslove za funkcionisanje bilo kakvog sistema internih kontrola. Međutim, potrebno je sačiniti jedinstvena pravila koja će sadržavati procijenjene rizike poslovanja i kontrolne aktivnosti koje će sprečavati procijenjene rizike poslovanja.

Preporuka

Služba treba da preispita postojeća pravila i donese nova u kojima treba obuhvatiti sve elemente kontrolnih aktivnosti. Pravila trebaju biti napravljena prema pojedinim poslovnim procesima (aktivnostima) u kojima su prethodno procijenjeni rizici poslovanja.

- **Informacije i komunikacije**

Uočili smo da u Službi postoje pojedini oblici neformalnog informisanja i komuniciranja koji ne garantuje da će svi zaposleni biti blagovremeno informisani. Ovdje naročito podrazumijevamo upoznavanje zaposlenih sa pravilima kako bi oni jasno prepoznavali svoje uloge i odgovornosti u Službi.

Preporuka

Preporučujemo Službi da uvede redovan način informisanja i komunikacije sa zaposlenima, npr. putem kreiranja intraneta, redovnim sastancima sa svim osobljem i drugim oblicima komuniciranja.

- **Monitoring**

Monitoring podrazumijeva praćenje prethodnih komponenti sistema internih kontrola radi kontrole, izmjene (prilagođavanja) datim uslovima i stalnog unapređenja sistema. Nismo uočili da je izvršen monitoring postojećeg sistema internih kontrola koji je trenutno sadržan u pojedinim pravilima.

Preporuka

Potrebno je izvršiti odgovarajuće analize i izmjene sistema internih kontrola i prilagođavanje sistema internih kontrola prema «Vodiču za efikasnu internu kontrolu u institucijama Bosne i Hercegovine» koje je izradilo Ministarstvo finansija i trezora.

3.2. Finansijski izvještaji

Prema instrukcijama Ministarstva finansija i trezora Služba je izmijenila način izvještavanja za 2005. godinu. Finansijski izvještaji sačinjeni su prema Pravilniku o finansijskom izvještavanju institucija Bosne i Hercegovine koji je donesen od strane Ministarstva finansija i trezora BiH, bez Finansijskih izvještaja na propisanim obrazcima za eksterne korisnike. Izvještaji sadrže propisane priloge, i to: Pregled rashoda iz budžeta po ekonomskim kategorijama – prikazan sintetički a ne analitički po svim stavkama rashoda (Prilog 2.), Posebni podaci o platama i broju zaposlenih (Prilog 4.), Pregled dinamike zapošljavanja u 2005. godini (Prilog 4/1.), Pregled neizmirenih obaveza (Prilog 6.), Pregled stalnih sredstava sa stanjem 31.12.2005. godine (Prilog 7.), Pregled kapitalnih ulaganja po vrstama, projektima i opremi (Prilog 7/1.) i Pregled godišnjeg izvršenja budžeta (Prilog br. 8). Izvještaji sadrže zabilješke i analize uz finansijske izvještaje za 2005. godinu.

Iako ovi izvještaji u najvećoj mjeri zadovoljavaju formu izvještavanja prema Međunarodnim standardima finansijskog izvještavanja, oni nisu u potpunosti kompletni. Ovo se ogleda u sljedećem:

- Propisane Informacija o sistemu internih kontrola realizovanih tokom godine nisu izrađene;
- Korektivne radnje preduzete u cilju realizacije preporuka revizije nisu sadržane u izvještajima.

Nekompletnost finansijskih izvještaja ne utiče na kvalifikaciju našeg mišljenja.

Analizirajući Finansijske izvještaje Službe, uočili smo određene slabosti u finansijskom izvještavanju koje nisu vezane za nadležnosti Službe već za nadležnosti Ministarstva finansija i trezora u pogledu dopune Pravilnika o finansijskom izvještavanju i tumačenju pojedinih odredbi pravilnika. Naša namjera je da upoznamo Službu o određenim slabostima u

izvještavanju kako bi u saradnji sa Ministarstvom finansija i trezora Služba unaprijedila sistem izvještavanja.

Revizija je konstatovala da je jedan od razloga nedovoljnog razumijevanja Pravilnika o finansijskom izvještavanju i to što Ministarstvo finansija i trezora nije na vrijeme donijelo i objavilo potrebna uputstva, smjernice i instrukcije za sačinjavanje završnih finansijskih izvještaja, što je stvorilo nedoumicu u vezi načina izvještavanja za eksterne korisnike izvještaja, tako da Služba nije sačinila finansijske izvještaje namijenjene za eksterne korisnike.

Osim navedenog, izmijenjeni način izvještavanja nije u cjelosti pouzdan i zbog nedostataka koje vezujemo za Ministarstvo finansija i trezora, a što se odnosi na sljedeće: Pravilnik ne propisuje Bilans stanja koji treba da predstavlja finansijski položaj Službe (Služba je sačinila ovaj izvještaj po našem zahtjevu). Pravilnik o načinu izvještavanja predstavljen je na veb stranici Ministarstva finansija i trezora i nije zvanično objavljen, a odredbe Pravilnika o finansijskom izvještavanju nisu jasne kada je u pitanju izvještavanje o izvršenju budžeta (Prilog br. 8), Prilikom predaje finansijskih izvještaja nije postojala kontrola u Ministarstvu finansija i trezora, a s druge strane, Služba nije ostvarila odgovarajuću korespondenciju sa Ministarstvom finansija i trezora u vezi razumijevanja problematike izvještavanja.

Preporuka

Služba treba sve eventualne nejasnoće u vezi izrade finansijskih izvještaja razjasniti u saradnji sa Ministarstvom finansija i trezora koje će se dodatno angažovati u vezi otklanjanja određenih nedostataka u izvještavanju u cilju pouzdanih izvještaja. Mišljenja smo da bi štampani obrasci i precizna uputstva za popunjavanje Finansijskih izvještaja mogli biti jedno od rješenja kojim bi se postigla standardizacija izvještavanja.

3.3. Budžet

Služba nije prekoračila pojedine stavke odobrenog (restruktuiranog) budžeta po vrstama rashoda niti ukupan budžet za 2005. godinu. Budžet je izvršen u iznosu 51.294.939 KM ili 99% u odnosu na plan.

Analiziranjem planiranog, odobrenog i izvršenog budžeta, uočili smo velika odstupanja između traženog budžeta (63.660.436 KM) i odobrenog budžeta (49.285.324 KM). Ovako značajno umanjenje budžeta u iznosu 14.375.112 KM izvršeno je od strane Ministarstva finansija i trezora bez prethodnog usaglašavanja i korigovanja pojedinih stavki budžeta. Ovo povećava rizik od neizvršenja osnovnih funkcija Službe i stvara potrebu angažovanja dodatnih sredstava putem preraspodjele budžeta i korištenja tekućih rezervi budžeta (odobrena jedna preraspodjela 22.12.2005. godine i angažovana sredstva iz tekućih rezervi 21.10.2005. godine u iznosu 1.500.000 KM za plate zaposlenih).

Preporuka

Preporučujemo Službi da unaprijedi komunikacije sa Ministarstvom finansija i trezora u cilju donošenja optimalnog budžeta koji zadovoljava potrebe službe.



3.4. Nabavke

Ured za reviziju je uvažio činjenicu da je 2005. godina bila prva godina primjene novog Zakona o javnim nabavkama, kao i činjenicu da je javni sektor tokom 2005. godine bio uskraćen za podršku institucija čije je formiranje bilo predviđeno tim zakonom. Međutim, revizija ističe obavezu poštivanja normi Zakona o javnim nabavkama i u namjeri da doprinesemo boljem razumijevanju problematike nabavki, skrećemo pažnju na nedostatke u procesima nabavki koje smo zabilježili tokom obavljanja prethodne i završne faze revizije:

Služba je 24.10.2005. godine objavila javni poziv za izbor najpovoljnijih ponuđača za sljedeću opremu:

- LOT 1. Zimska jakna duga
- LOT 2. Kratka jakna
- LOT 3. Košulja kratki rukav
- LOT 4. Košulja dugi rukav
- LOT 5. Pantalone ljetne
- LOT 6. Pantalone zimske
- LOT 7. Plitke cipele
- LOT 8. Čarape ljetne

Na objavljeni javni poziv pristigle su ponude od 20 dobavljača koji su dali jednu ili više ponuda na ponuđene lotove. Komisija je nakon obrade ponuda konstatovala da sljedeći broj ponuda po lotovima ispunjava sve uslove i da mogu biti izabrani:

- | | | | |
|--------|------------------------|-------------------|-------------------------|
| LOT 1. | 2 prihvatljive ponude, | odabran dobavljač | «UNI FORMA» Zenica |
| LOT 2. | 2 prihvatljive ponude, | odabran dobavljač | «UNI FORMA» Zenica |
| LOT 3. | 1 prihvatljiva ponuda, | odabran dobavljač | «MEN» Travnik |
| LOT 4. | 1 prihvatljiva ponuda, | odabran dobavljač | «MEN» Travnik |
| LOT 5. | 1 prihvatljiva ponuda, | odabran dobavljač | «FLORA» Bijeljina |
| LOT 6. | 2 prihvatljive ponude, | odabran dobavljač | «FLORA» Bijeljina |
| LOT 7. | 1 prihvatljiva ponuda, | odabran dobavljač | «BENE KOMERC» Ljubljana |
| LOT 8. | 1 prihvatljiva ponuda, | odabran dobavljač | «INTEGRAL» Kladanj |

Ukupna vrijednost ponude za sve lotove iznosi **976.620 KM**

Služba je sa izabranim dobavljačima zaključila ugovore u periodu od 24.12.2005. do 29.12.2005. godine na teret budžeta za 2005. godinu i na teret rezervisanja za plaćanje iz sredstava budžeta za 2006. godinu.

Međutim, s obzirom da niti jedan lot nije imao minimalno tri prihvatljive ponude i u uslovima kada nije osigurana stvarna konkurencija, Služba nije mogla po našem mišljenju zaključiti ugovore sa izabranim ponuđačima i okončati postupak izbora. Služba je ovakav postupak pravdala potrebom za opremanje policijskih službenika i utroškom sredstava iz budžeta 2005. godine koja bi ostala neiskorištena.

Preporuka

Služba treba sačiniti detaljan plan nabavki i formirati na vrijeme stručne komisije koje će izvršiti postupke nabavki saglasno Zakonu o javnim nabavkama.



4. Korespondencija sa klijentom

Službi je uručen nacrt Izvještaja o reviziji za 2005. godinu, na razmatranje i dostavljanje komentara na nalaze revizije.

U ostavljenom roku od 15 dana, Služba je dostavila svoje komentare na nacrt Izvještaja.

Po našoj procjeni, Služba nije dostavila nove dokaze i činjenice koje bi uticale na izmjenu nalaza sadržanih u nacrtu Izvještaja.

U prilogu Izvještaja dostavljamo vam komentare Službe i naš odgovor.

5. Rezime

Tokom obavljanja svog mandata revizija je konstatovala da Služba nije izradila plan i program aktivnosti na uspostavljanju sistema internih kontrola koji podrazumijeva pregled trenutnog stanja interne kontrole, provođenje postupaka kojima će se izvršiti procjena rizika, predlaganje korektivnih aktivnosti za unapređenje interne kontrole, usvajanje detaljnog plana za implementaciju interne kontrole i Pravilnika o internim kontrolama, kao i praćenje efikasnosti sistema interne kontrole.

Revizija je uočila nedostatak korespondencije sa Ministarstvom finansija i trezora u procesu planiranja sredstava iz budžeta koje je kao posljedicu imalo značajne korekcije budžeta od strane Ministarstva finansija i trezora.

Takođe, konstatovali smo da Služba nije u svim slučajevima postupala saglasno odredbama Zakona o javnim nabavkama.

**ZAMJENIK GLAVNOG
REVIZORA**

mr. Dragan Kulina

GLAVNI REVIZOR

Milenko Šego