



Broj :

IZVJEŠTAJ O REVIZIJI
DRŽAVNE GRANIČNE SLUŽBE BiH
ZA 2006. GODINU

Sarajevo, maj 2007. 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.	Nabavke	7
4.	Korespondencija sa klijentom	8
5.	Rezime	8

PRILOG

- Tabela izvršenja budžeta za period 01.01.2006. do 31.12.2006. godine,
- Komentari klijenta na nacrt revizorskog izvještaja za 2006. godinu
- Odgovor na primjedbe klijenta na nacrt Izvještaja o reviziji za 2006. godinu

I. MIŠLJENJE REVIZORA

- 1.1. Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu : Ured za reviziju) izvršio je reviziju finansijskih izvještaja za 2006. godinu u **Državnoj graničnoj službi Bosne i Hercegovine** (u daljem tekstu: Služba).
- 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: 5/01). 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 osigurava 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.

Prema našem mišljenju, Finansijski izvještaji Službe za 2006. godinu prikazuju realno i istinito finansijsko stanje na dan 31. decembar 2006. godine, osim za pozicije koje na finansijske izvještaje imaju sljedeće stavke:

- Sistem internih kontrola u dijelu nabavki namijenjenih za finansiranje uređenja graničnih prelaza pred kraj poslovne godine nije bio dovoljno pouzdan (tačka 3.2.);
- Preporuke revizije po osnovu naših ranijih izvještaja nisu u potpunosti realizovane tokom 2006. godine (tačka 2.).



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 2005. godinu o čemu je sastavljen Izvještaj o reviziji, kao i prethodnu reviziju za 2006. godinu. Revizijom su utvrđene određene slabosti i nepravilnosti u poslovanju Službe opisane u izvještaju i rukovodstvu je sugerisano da te nepravilnosti razmotri i preduzme određene aktivnosti u cilju njihovog otklanjanja.

Služba je u skladu sa odredbama člana 16. stav 3. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine dostavila sa zakašnjenjem odgovor o preduzetim aktivnostima koje su identifikovane u revizorskom izvještaju za 2005. godinu.

Osvrtom na preporuke revizije date u revizorskom izvještaju kao i uvidom u realizovane aktivnosti koje su identifikovane u našim izvještajima, utvrdili smo da Služba nije otklonila određene slabosti, i to:

Preporuke koje nisu realizovane:

- Služba nije preduzela aktivnosti na uspostavljanju sistema internih kontrola zasnovanog na modelu od pet komponenti u skladu sa instrukcijama Ministarstva finansija i trezora;
- Projekcija budžeta za 2006. godinu nije urađena u korelaciji sa planiranim poslovnim aktivnostima i definisanim ciljevima poslovanja. Prilikom izrade nacrtu budžeta Služba nije polazila od detaljne analitičke procjena potrebnih sredstava, predviđenih donacija i realne dinamike zapošljavanja. Ovo je posljedica nedovoljnog angažovanja više rukovodne strukture i Ureda za strateško planiranje u poslovima pripreme budžeta koje u pravilu radi odjel za finansije;

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 široko prihvaćenom modelu sistema internih kontrola od pet komponenti:

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

Ured za reviziju je u svom Izveštaju o reviziji za 2005. godinu detaljno obrazložio ovakav sistem internih kontrola i dao određene preporuke za početnu fazu primjene ovog modela i izradu Pravilnika o internim kontrolama. Služba nije do sada preduzela aktivnosti na implementaciji ovog modela i ističe da je donesen novi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Službe u okviru kojeg je organizovan Ured za profesionalne standarde i unutrašnju kontrolu kao posebna organizaciona jedinica koji u svom djelokrugu rada nalaže standardizovanje aktivnosti u svim oblastima djelokruga i rada Službe i koji predviđa uspostavljanje funkcije interne revizije. Međutim, mišljenja smo da primjena ovog modela internih kontrola treba biti vezana za finansijsko poslovanje Službe, odnosno Odjel za administraciju u kojem trebaju biti definisani poslovni procesi i za svaki proces treba posebno primijeniti ovaj model. Najveća odgovornost za uspostavljanje sistema internih kontrola vezana je za više rukovodstvo Službe koje treba da obezbijedi tzv. «ton s vrha» s obzirom da je u njegovom interesu zaštita poslovanja (u razumnoj mjeri) od eventualnih prevara, grešaka ili zloupotreba.

Najvažnija komponenta ovog sistema odnosi se na postojanje povoljnog kontrolnog okruženja bez kojeg ostale komponente sistema ne mogu biti izgrađene.

Dio kontrolnog okruženja koji nedostaje u Službi je preduzimanje odgovarajućih mjera kojima će standardi ponašanja i pozitivan stav prema internim kontrolama biti prihvaćeni, prvenstveno 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. Mišljenja smo da sistem izvještavanja o postignutim rezultatima nije adekvatan.

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. Naša zapažanja u ovom dijelu vezana su za finansijsko poslovanje Službe tj. «administrativni dio», a ne dio koji se odnosi na policijske poslove.

Naime, Program rada nije povezan sa Finansijskim planom, niti je Izvještaj o radu povezan sa Finansijskim izvještajem, tako da nisu pruženi konkretni komparativni pokazatelji o planiranim i realizovanim ciljevima poslovanja i utrošenim sredstvima za njihovu realizaciju.

Organizaciona struktura kao jedan od elemenata kontrolnog okruženja veoma je važna. Funkcionalna organizaciona struktura povećava efikasnost upotrebe resursa, eliminiše dupliranje obaveza i definiše odgovarajuće linije odgovornosti. Služba nije implementirala organizacionu šemu u cjelini, što može uticati na efikasnost izvršenja svih ciljeva i zadataka Službe. Naša namjera nije da sugerišemo zapošljavanje nedostajućeg kadra, već da se u okviru postojećeg izvrši jasno definisanje svih obaveza i odgovornosti, kao i prenos ovlaštenja.

Mišljenja smo da organizaciona struktura nije dovoljno jasna kada je u pitanju raspodjela odgovornosti i ovlaštenja u smislu definisanja jasne uloge svakog zaposlenog u dijelu finansijskog poslovanja. Kao posljedica toga, uočili smo da u Službi nedostaje adekvatna kontrola nad poslovnim procesima planiranja i izvršenja budžeta kod procesa nabavke, kontrola naknada za rad u raznim komisijama koje ne mogu prelaziti 50% neto plate zaposlenog i kontrola troškova reprezentacije ².

Služba je i pored otežavajuće činjenice da neki sistemski propisi nedostaju ili su nekonzistentni, donijela veliki broj pravila i procedura i tako stvorila minimalne preduslove za funkcionisanje bilo kakvog sistema internih kontrola. Međutim, uočili smo da je ovako veliki broj pravila više napravljen radi formalnog zadovoljavanja eksternog okruženja (npr. Ministarstva finansija i trezora, Ureda za reviziju itd.), ali ne i suštinske potrebe same Službe kojim bi se osigurale efikasne poslovne operacije, pouzdano izvještavanje i usaglašenost poslovanja sa zakonima i propisima. Takođe, mnoga interna pravila o regulisanju raznih troškova u Službi nisu zvanično objavljena i kao takva nisu transparentna. Ona daju određene standarde potrošnje koji se mogu mijenjati po volji Službe.

Preporuka

Preporučujemo da rukovodstvo Službe prenese pozitivan stav prema sistemu internih kontrola u dijelu finansijskog poslovanja i da preduzme aktivnosti na izradi Pravilnika o internim kontrolama zasnovanih na modelu od pet komponenti. Pri tome je potrebno precizno definisati obaveze i odgovornosti svakog zaposlenog i upoznati cjelokupno osoblje sa njihovim ulogama i zadacima u Upravi za administraciju.

² Revizija je o nepravilnostima koje nisu značajne i koje ne utiču na izražavanje našeg mišljenja uputila pismo (memorandum) načelniku Uprave za administraciju.

3.2. Nabavke

Služba je pred kraj poslovne godine odlučila da razliku neutrošenih sredstava koja su planirana za ulaganja u građevinske objekte utroši za uređenje graničnih prelaza, odnosno finansiranje izgradnje nastrešnica na graničnim prelazima na kojima je to potreba. Dana 18.12.2006. godine direktor Službe donio je Odluku o uređenju graničnih prelaza (procijenjena vrijednost radova iznosila je 350.000 KM, a ukupna vrijednost ugovora sa PDV iznosila je 352.777 KM).

Ugovorni organ u svojoj odluci nije naveo po kom postupku će odabrati najpovoljnijeg izvođača radova, a kasnije je usmeno potvrđeno da će izbor izvođača radova biti izvršen saglasno (članu 5. stav 1. tačka b) Zakona o javnim nabavkama (ZJN) koji tumači da ugovori čije izvršenje mora biti popraćeno posebnim mjerama sigurnosti, u skladu sa relevantnim zakonima, drugim propisima i upravnim odredbama važećim u BiH, mogu biti izuzeti od primjene ZJN.

Služba kao obrazloženje primjene navedenog člana ZJN navodi da postoje određeni uslovi za primjenu izuzeća od odredbi Zakona o javnim nabavkama koja su definisana Zakonom o nadzoru i kontroli prelasku državne granice («Službeni glasnik BiH», broj: 56/04) koji tumači da je područje graničnog prelaza od posebnog sigurnosnog značaja (član 15.), i da postoje sigurnosni uslovi za lica koja obavljaju djelatnost na području graničnog prelaza. (član 19.).

Služba je u vezi navedenog postupka za korištenja primjene člana 5. ZJN uputila upit Agenciji za javne nabavke koja u svom odgovoru izričito ne navodi da Služba može ili ne može primijeniti navedeni član, ali napominje da moraju postojati određeni uslovi za primjenu člana 5. ZJN (moraju postojati posebne mjere sigurnosti i izuzeća se moraju izraziti u odgovarajućoj pravnoj formi – zakonu, propisu itd.). Na ugovor sa izvođačima radova pribavljena je i saglasnost Pravobranilaštva Bosne i Hercegovine. Određene nedoumice u vezi primjene ovog člana postoje, međutim Služba je trebala procijeniti primjenljivost ovog člana i donijeti odgovarajuće odluke za njegovu primjenu.

Služba je kod procedura nabavki dijelom koristila pregovarački postupak bez objavljivanja obavještenja o nabavci kojim su za ove poslove prikupljene ponude od pet ponuđača od kojih su izabrana dva za izvođenje radova na uređenju graničnih prelaza. Koristeći dijelom i konkurentski zahtjev Služba nije formirala komisiju koja je trebala izvršiti izbor u skladu sa potrebnim kriterijima.

Kao posljedica svega, realan plan potrebnih ulaganja u građevinske objekte nije sadržavao strukturu i vremenski raspored ulaganja koji bi omogućio korištenje ovih sredstava mnogo ranije i osigurao dovoljno vremena za procjenu postupka dodjele ugovora. Suprotno tome, Služba je pred kraj godine kada je konstatovan višak neutrošenih sredstava donijela odluku da se ovaj višak utroši koristeći mogućnost primjene izuzeća od ZNJ.

Mišljenja smo da Služba nije detaljno procijenila primjenljivost člana 5. ZJN kako bi bila sigurna da su uslovi za izuzeće adekvatno ispunjeni. Primjena člana 5. ZNJ koja se odnosi na «ugovore na koje se ne primjenjuju odredbe zakona» morala bi biti izuzetna i selektivna s obzirom da zakon primjenu ove odredbe definiše kao «mogućnost», a ne i «a priori» njenu primjenu bez detaljne analize konkretne nabavke.

Preporuka

Služba treba sačiniti detaljan plan nabavki i plan ulaganja u građevinske objekte kako bi započela na vrijeme procedure nabavki saglasno ZJN i iste okončala (umjesto što je započela) prije isteka kalendarske godine. Preporučujemo da Služba u buduću izvrši procjenu uslova za korištenje izuzeća od primjene ZJN, te ako isti ne budu ispunjeni koristi otvoreni postupak sa tačno definisanim kriterijima sigurnosti koje potencijalni ponuđači moraju ispunjavati.

4. Korespondencija sa klijentom

Službi je uručen nacrt Izvještaja o izvršenoj reviziji za 2006. godinu na razmatranje i dostavljanje primjedbi i komentara na nalaz revizije. U ostavljenom roku od 15 dana Služba je dostavila komentare na nacrt Izvještaja o obavljenoj reviziji u kojem nas obavještava da su konstatacije iznesene u nacrtu izvještaja objektivne osim dijela koji se odnosi na tačku 3.2. (Nabavke). Razmatrajući primjedbe Službe konstatovali smo da nisu izneseni novi dokazi i činjenice koji bi bitno uticali na korekcije u tekstu izvještaja. Ovo je obrazloženo u našem odgovoru na primjedbe Službe upućene na nacrt Izvještaja o reviziji za 2006. godinu.

Na osnovu toga ovaj izvještaj predstavlja konačan izvještaj o obavljenoj reviziji finansijskih izvještaja Službe za 2006. godinu.

5. Rezime

Tokom obavljanja svog mandata revizija je konstatovala da Služba nije postupila po određenim preporukama iz prethodnog izvještaja o reviziji. Takođe, Služba nije preduzela aktivnosti na uspostavljanju sistema internih kontrola zasnovanih na modelu od pet komponenti, što kao posljedica i dalje ima uticaja na planiranje i izvršenje budžeta Službe.

Konstatovali smo i da sistem internih kontrola nije u potpunosti funkcionisao i da nedostaje adekvatna kontrola nad poslovnim procesima planiranja i izvršenja budžeta vezano za nabavke, kontrola naknada za rad u raznim komisijama koje ne mogu prelaziti 50% neto plate zaposlenog i kontrola troškova reprezentacije.

**ZAMJENIK GENERALNOG
REVIZORA**

mr. Dragan Kulina

GENERALNI REVIZOR

Milenko Šego