



URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BiH
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БиХ
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

Muvekita 4, 71 000 Sarajevo, Tel/Fax: ++ 387 (0) 33 26 93 00, www.revizija.gov.ba, e-mail: saibih@bih.net.ba



Број :

ИЗВЈЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ
ДРЖАВНЕ ГРАНИЧНЕ СЛУЖБЕ БИХ
ЗА 2006. ГОДИНУ

Сарајево, мај 2007. 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.	Набавке	7
4.	Кореспонденција са клијентом	8
5.	Резиме	8

ПРИЛОГ

- Табела извршења буџета за период 01.01.2006. до 31.12.2006. године,
- Коментари клијента на нацрт ревизорског извјештаја за 2006. годину
- Одговор на примједбе клијента на нацрт Извјештаја о ревизији за 2006. годину

I. МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА

- 1.1. Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине (у даљем тексту : Канцеларија за ревизију) извршила је ревизију финансијских извјештаја за 2006. годину у **Државној граничној служби Босне и Херцеговине** (у даљем тексту: Служба).
- 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 – ИНТОСАИ («Службени гласник БиХ», број: 5/01). 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.

Према нашем мишљењу, Финансијски извјештаји Службе за 2006. годину приказују реално и истинито финансијско стање на дан 31. децембар 2006. године, осим за позиције које на финансијске извјештаје имају следеће ставке:

- Систем интерних контрола у дијелу набавки намијењених за финансирање уређења граничних прелаза пред крај пословне године није био довољно поуздан (тачка 3.2.);
- Препоруке ревизије по основу наших ранијих извјештаја нису у потпуности реализоване током 2006. године (тачка 2.).

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 безбједности 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 обезбјеђења координације свих активности на централном, регионалном и локалном нивоу, пружања специјализованих услуга из своје надлежности као и обезбјеђења 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 2005. годину о чему је састављен Извјештај о ревизији, као и претходну ревизију за 2006. годину. Ревизијом су утврђене одређене слабости и неправилности у пословању Службе описане у извјештају и руководству је сугерисано да те неправилности размотри и предузме одређене активности у циљу њиховог отклањања.

Служба је у складу са одредбама члана 16. став 3. Закона о ревизији институција Босне и Херцеговине доставила са закашњењем одговор о предузетим активностима које су идентификоване у ревизорском извјештају за 2005. годину.

Освртом на препоруке ревизије дате у ревизорском извјештају као и увидом у реализоване активности које су идентификоване у нашим извјештајима, утврдили смо да Служба није отклонила одређене слабости, и то:

Препоруке које нису реализоване:

- Служба није предузела активности на успостављању система интерних контрола заснованог на моделу од пет компоненти у складу са инструкцијама Министарства финансија и трезора;
- Пројекција буџета за 2006. годину није урађена у корелацији са планираним пословним активностима и дефинисаним циљевима пословања. Приликом израде нацрта буџета Служба није полазила од детаљне аналитичке процјена потребних средстава, предвиђених донација и реалне динамике запошљавања. Ово је посљедица недовољног ангажовања више руководне структуре и Уреда за стратешко планирање у пословима припреме буџета које у правилу ради одјел за финансије;

3. Налази и препоруке

3.1. Систем интерних контрола¹

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 широко прихваћеном моделу система интерних контрола од пет компоненти:

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

Канцеларија за ревизију је у свом Извјештају о ревизији за 2005. годину детаљно образложила овакав систем интерних контрола и дала одређене препоруке за почетну фазу примјене овог модела и израду Правилника о интерним контролама. Служба није до сада предузела активности на имплементацији овог модела и истиче да је донесен нови Правилник о унутрашњој организацији Службе у оквиру којег је организована Канцеларија за професионалне стандарде и унутрашњу контролу као посебна организациона јединица која у свом дјелокругу рада налаже стандардизовање активности у свим областима дјелокруга и рада Службе и која предвиђа успостављање функције интерне ревизије. Међутим, мишљења смо да примјена овог модела интерних контрола треба бити везана за финансијско пословање Службе, односно Одјел за администрацију у којем требају бити дефинисани пословни процеси и за сваки процес треба посебно примијенити овај модел. Највећа одговорност за успостављање система интерних контрола везана је за више руководство Службе које треба да обезбиједи тзв. «тон с врха» с обзиром да је у његовом интересу заштита пословања (у разумној мјери) од евентуалних превара, грешака или злоупотреба.

Најважнија компонента овог система односи се на постојање повољног контролног окружења без којег остале компоненте система не могу бити изграђене.

Дио контролног окружења који недостаје у Служби је предузимање одговарајућих мјера којима ће стандарди понашања и позитиван став према интерним контролама бити прихваћени, првенствено 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. Мишљења смо да систем извјештавања о постигнутим резултатима није адекватан.

¹ Интерне контроле су јединствен процес који уводи организација као скуп поступака и мјера које обезбјеђују тачност и правилност евидентирања финансијских трансакција, њихову пуну усклађеност са законима и економично, ефикасно и ефективно трошење јавног новца. Наша запажања у овом дијелу везана су за финансијско пословање Службе тј. «административни дио», а не дио који се односи на полицијске послове.

Наиме, Програм рада није повезан са Финансијским планом, нити је Извјештај о раду повезан са Финансијским извјештајем, тако да нису пружени конкретни компаративни показатељи о планираним и реализованим циљевима пословања и утрошеним средствима за њихову реализацију.

Организациона структура као један од елемената контролног окружења веома је важна. Функционална организациона структура повећава ефикасност употребе ресурса, елиминише дуплирање обавеза и дефинише одговарајуће линије одговорности. Служба није имплементирала организациону шему у цјелини, што може утицати на ефикасност извршења свих циљева и задатака Службе. Наша намјера није да сугеришемо запошљавање недостајућег кадра, већ да се у оквиру постојећег изврши јасно дефинисање свих обавеза и одговорности, као и пренос овлашћења.

Мишљења смо да организациона структура није довољно јасна када је у питању расподјела одговорности и овлашћења у смислу дефинисања јасне улоге сваког запосленог у дијелу финансијског пословања. Као посљедица тога, уочили смо да у Служби недостаје адекватна контрола над пословним процесима планирања и извршења буџета код процеса набавке, контрола накнада за рад у разним комисијама које не могу прелазити 50% нето плате запосленог и контрола трошкова репрезентације².

Служба је и поред отежавајуће чињенице да неки системски прописи недостају или су неконзистентни, донијела велики број правила и процедура и тако створила минималне предуслове за функционисање било каквог система интерних контрола. Међутим, уочили смо да је овако велики број правила више направљен ради формалног задовољавања екстерног окружења (нпр. Министарства финансија и трезора, Канцеларије за ревизију итд.), али не и суштинске потребе саме Службе којим би се обезбједиле ефикасне пословне операције, поуздано извјештавање и усаглашеност пословања са законима и прописима. Такође, многа интерна правила о регулисању разних трошкова у Служби нису званично објављена и као таква нису транспарентна. Она дају одређене стандарде потрошње који се могу мијењати по вољи Службе.

Препорука

Препоручујемо да руководство Службе пренесе позитиван став према систему интерних контрола у дијелу финансијског пословања и да предузме активности на изради Правилника о интерним контролама заснованих на моделу од пет компоненти. При томе је потребно прецизно дефинисати обавезе и одговорности сваког запосленог и упознати цјелокупно особље са њиховим улогама и задацима у Управи за администрацију.

² Ревизија је о неправилностима које нису значајне и које не утичу на изражавање нашег мишљења упутила писмо (меморандум) начелнику Управе за администрацију.

3.2. Набавке

Служба је пред крај пословне године одлучила да разлику неутрошених средстава која су планирана за улагања у грађевинске објекте утроши за уређење граничних прелаза, односно финансирање изградње настрешница на граничним прелазима на којима је то потреба. Дана 18.12.2006. године директор Службе донио је Одлуку о уређењу граничних прелаза (процијењена вриједност радова износила је 350.000 КМ, а укупна вриједност уговора са ПДВ износила је 352.777 КМ).

Уговорни орган у својој одлуци није навео по ком поступку ће одабрати најповољнијег извођача радова, а касније је усмено потврђено да ће избор извођача радова бити извршен сагласно (члану 5. став 1. тачка б) Закона о јавним набавкама (ЗЈН) који тумачи да уговори чије извршење мора бити попраћено посебним мјерама безбједности, у складу са релевантним законима, другим прописима и управним одредбама важећим у БиХ, могу бити изузети од примјене ЗЈН.

Служба као образложење примјене наведеног члана ЗЈН наводи да постоје одређени услови за примјену изузећа од одредби Закона о јавним набавкама која су дефинисана Законом о надзору и контроли преласка државне границе («Службени гласник БиХ», број: 56/04) који тумачи да је подручје граничног прелаза од посебног безбједоносног значаја (члан 15.), и да постоје безбједносни услови за лица која обављају дјелатност на подручју граничног прелаза. (члан 19.).

Служба је у вези наведеног поступка за кориштења примјене члана 5. ЗЈН упутила упит Агенцији за јавне набавке која у свом одговору изричито не наводи да Служба може или не може примјенити наведени члан, али напомиње да морају постојати одређени услови за примјену члана 5. ЗЈН (морају постојати посебне мјере безбједности и изузећа се морају изразити у одговарајућој правној форми – закону, пропису итд.). На уговор са извођачима радова прибављена је и сагласност Правобранилаштва Босне и Херцеговине. Одређене недоумице у вези примјене овог члана постоје, међутим Служба је требала процијенити примјенљивост овог члана и донијети одговарајуће одлуке за његову примјену.

Служба је код процедура набавки дијелом користила преговарачки поступак без објављивања обавјештења о набавци којим су за ове послове прикупљене понуде од пет понуђача од којих су изабрана два за извођење радова на уређењу граничних прелаза. Користећи дијелом и конкурентски захтјев Служба није формирала комисију која је требала извршити избор у складу са потребним критеријима.

Као посљедица свега, реалан план потребних улагања у грађевинске објекте није садржавао структуру и временски распоред улагања који би омогућио кориштење ових средстава много раније и обезбиједио довољно времена за процјену поступка додјеле уговора. Супротно томе, Служба је пред крај године када је констатован вишак неутрошених средстава донијела одлуку да се овај вишак утроши користећи могућност примјене изузећа од ЗЈН.

Мишљења смо да Служба није детаљно процијенила примјенљивост члана 5. ЗЈН како би била сигурна да су услови за изузеће адекватно испуњени. Примјена члана 5. ЗЈН која се односи на «уговоре на које се не примјењују одредбе закона» морала би бити изузетна и селективна с обзиром да закон примјену ове одредбе дефинише као «могућност», а не и «a priori» њену примјену без детаљне анализе конкретне набавке.

**Препорука**

Служба треба сачинити детаљан план набавки и план улагања у грађевинске објекте како би започела на вријеме процедуре набавки сагласно ЗЈН и исте окончала (умјесто што је започела) прије истека календарске године. Препоручујемо да Служба у будуће изврши процјену услова за кориштење изузећа од примјене ЗЈН, те ако исти не буду испуњени користи отворени поступак са тачно дефинисаним критеријима сигурности које потенцијални понуђачи морају испуњавати.

4. Кореспонденција са клијентом

Служби је уручен нацрт Извјештаја о извршеној ревизији за 2006. годину на разматрање и достављање примједби и коментара на налаз ревизије. У остављеном року од 15 дана Служба је доставила коментаре на нацрт Извјештаја о обављеној ревизији у којем нас обавјештава да су констатације изнесене у нацрту извјештаја објективне осим дијела који се односи на тачку 3.2. (Набавке). Разматрајући примједбе Службе констатовали смо да нису изнесени нови докази и чињенице који би битно утицали на корекције у тексту извјештаја. Ово је образложено у нашем одговору на примједбе Службе упућене на нацрт Извјештаја о ревизији за 2006. годину.

На основу тога овај извјештај представља коначан извјештај о обављеној ревизији финансијских извјештаја Службе за 2006. годину.

5. Резиме

Током обављања свог мандата ревизија је констатовала да Служба није поступила по одређеним препорукама из претходног извјештаја о ревизији. Такође, Служба није предузела активности на успостављању система интерних контрола заснованих на моделу од пет компоненти, што као посљедица и даље има утицаја на планирање и извршење буџета Службе.

Констатовали смо и да систем интерних контрола није у потпуности функционисао и да недостаје адекватна контрола над пословним процесима планирања и извршења буџета везано за набавке, контрола накнада за рад у разним комисијама које не могу прелазити 50% нето плате запосленог и контрола трошкова репрезентације.

**ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ
РЕВИЗОРА**

мр. Драган Кулина

ГЕНЕРАЛНИ РЕВИЗОР

Миленко Шего