



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



H.Čemerlića 2, 71000 Sarajevo, Tel: ++ 387 (0) 33 70 35 73, Fax: 70 35 65 - www.revizija.gov.ba, e-mail: saibih@bih.net.ba

**IZVJEŠTAJ O REVIZIJI
GRANIČNE POLICIJE BOSNE I HERCEGOVINE
ZA 2008. GODINU**

Broj: 01/02-06-16-1-450/09

Sarajevo, april 2009. godine

**SADRŽAJ**

I	MIŠLJENJE REVIZORA	3
II	NALAZI I PREPORUKE	5
1.	Uvod	5
2.	Postupanje po ranijim preporukama	5
3.	Sistem internih kontrola	6
4.	Planiranje i izvršenje budžeta	6
5.	Nabavke	8
6.	Korespondencija sa klijentom	10
Prilozi:		
–	Tabela 1. Odobreni i izvršeni budžet za 2008. godinu	
–	Komentari klijenta na Nacrt izvještaja o reviziji za 2008. godinu	

I MIŠLJENJE REVIZORA

Osnova za reviziju

Izvršili smo reviziju finansijskih izvještaja **Granične policije Bosne i Hercegovine** (u daljem tekstu: Granična policija) i usklađenost poslovanja sa zakonima i propisima za godinu koja se završava na dan 31. decembra 2008. godine.

Odgovornost rukovodstva

Rukovodstvo Granične policije je odgovorno za pripremu i fer prezentaciju ovih finansijskih izvještaja u skladu sa prihvaćenim okvirom finansijskog izvještavanja tj. Pravilnikom o finansijskom izvještavanju institucija BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 33/07) i Pravilnikom o računovodstvu budžeta institucija BiH. Ova odgovornost obuhvata: osmišljavanje, primjenu i održavanje internih kontrola koje su relevantne za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvještaja koji ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze, odabir i primjenu odgovarajućih računovodstvenih politika i računovodstvene procjene koje su razumne u datim okolnostima. Rukovodstvo je također odgovorno za usklađenost poslovanja Granične policije sa važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima.

Odgovornost revizora

Naša je odgovornost da izrazimo mišljenje o finansijskim izvještajima na osnovu revizije. Reviziju smo izvršili u skladu sa Zakonom o reviziji institucija Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH“, broj 12/06), INTOSAI revizijskim standardima („Službeni glasnik BiH“, broj 5/01) i Međunarodnim standardima revizije (ISA). Ovi standardi nalažu da radimo u skladu sa etičkim zahtjevima i da reviziju planiramo i izvršimo na način koji omogućava da se, u razumnoj mjeri, uvjerimo da finansijski izvještaji ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze, te da je poslovanje usklađeno sa važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima.

Revizija uključuje sprovođenje postupaka u cilju pribavljanja revizionih dokaza o usklađenosti poslovanja i o iznosima i objelodanjivanjima datim u finansijskim izvještajima. Izbor postupka je zasnovan na revizorskom prosuđivanju, uključujući procjenu rizika materijalno značajnih pogrešnih iskaza u finansijskim izvještajima. Prilikom procjene rizika, revizor razmatra interne kontrole koje su relevantne za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvještaja, u cilju osmišljavanja revizionih postupaka koji su odgovarajući u datim okolnostima, ali ne u cilju izražavanja odvojenog mišljenja o efektivnosti internih kontrola. Revizija također uključuje ocjenu primijenjenih računovodstvenih politika i značajnih procjena izvršenih od strane rukovodstva, kao i ocjenu opće prezentacije finansijskih izvještaja.

Smatramo da su pribavljeni revizion dokazi dovoljni i odgovarajući i da osiguravaju osnovu za mišljenje revizora.

***Mišljenje***

Prema našem mišljenju, finansijski izvještaji Granične policije prikazuju istinito i objektivno, po svim bitnim pitanjima, stanje imovine i obaveza na dan 31. decembra 2008. godine, rezultate poslovanja i izvršenje budžeta za godinu koja se završava na taj dan i u skladu su sa prihvaćenim okvirom finansijskog izvještavanja.

Finansijsko poslovanje Granične policije u toku 2008. godine bilo je u svim materijalno značajnim aspektima usklađeno sa važećom zakonskom regulativom.

Sarajevo, 01.04.2009. godine

Zamjenica generalnog revizora

Božana Trninić

Generalni revizor

Milenko Šego

II NALAZI I PREPORUKE

1. Uvod

Granična policija je upravna organizacija u okviru Ministarstva sigurnosti, s operativnom samostalnošću, osnovana radi obavljanja poslova vezanih za nadzor i kontrolu prelaska granice Bosne i Hercegovine i drugih poslova propisanih zakonom. Granična policija je nadležna za provođenje odredbi Zakona o nadzoru i kontroli prelaska državne granice i Zakona o kretanju i boravku stranaca i azila, te za istragu krivičnih djela i prekršaja koji su usmjereni protiv državne granice ili su u vezi njenog prelaska. Pored toga, Granična policija je nadležna za preduzimanje mjera zaštite civilnog vazdušnog prometa i sigurnosti prostorija međunarodnih vazdušnih luka u BiH. U svom radu Granična policija sarađuje sa drugim policijskim i sigurnosnim agencijama i organima u BiH i graničnim i sigurnosnim organima u inostranstvu u cilju efikasnijeg provođenja poslova iz nadležnosti Granične policije i tih agencija i organa.

2. Postupanje po ranijim preporukama

Ured za reviziju institucija BiH (u daljem tekstu: Ured) izvršio je reviziju poslovanja Granične policije za 2007. godinu o čemu je sastavljen Izvještaj o reviziji za 2007. godinu. Revizijom su utvrđene određene slabosti i nepravilnosti opisane u izvještaju i Graničnoj policiji je sugerisano da ih razmotri te da preduzme određene aktivnosti kako se utvrđene nepravilnosti i propusti ne bi ponavljali u daljem poslovanju.

Granična policija je dostavila odgovor Uredu saglasno članu 16. stav 3. Zakona o reviziji o preduzetim aktivnostima radi prevazilaženja slabosti i nedostataka koji su identifikovani u Izvještaju o reviziji za 2007. godinu. Osvrtom na preporuke revizije date u Izvještaju o reviziji za 2007. godinu, te uvidom u preduzete aktivnosti, utvrdili smo sljedeće:

Realizovane preporuke:

- Rukovodstvo Granične policije prihvatilo je nalaz revizije kojim je konstatovano da knjiženje usluga osiguranja i nabavke jednog službenog automobila nije izvršeno u skladu sa računovodstvenim principom modifikovanog nastanka poslovnog događaja, tj. evidentiranja u odgovarajućem periodu nastanka troška. S toga, Granična policija je u 2008. godini pravilno evidentirala usluge osiguranja u odgovarajućem vremenskom periodu kada su ove usluge i nastale;
- Nastavljen je rad na poboljšanju sistema internih kontrola u vezi novog kvalitetnijeg sistema praćenja izdavanja stikera za vize;
- Uspostavljene su odgovarajuće procedure sačinjavanja zapisnika prilikom prijema novonabavljenih vozila;

3. Sistem internih kontrola ¹

Granična policija je uspostavila sistem internih kontrola koji omogućava efikasno nadziranje većine procesa unutar organizacije i povratne informacije za poboljšanje sistema internih kontrola. Također, Granična policija je izgradila odgovarajući sistem internih kontrola procesa nabavki u fazi pripreme i provođenja nabavki kao i u fazi praćenja i kontrole nabavki. Međutim, uočili smo slabosti u dijelu administrativnih kontrola nabavki koje se odnose na direktne sporazume koji nisu u svim slučajevima ispunjavali uslove direktnog sporazumijevanja (poglavlje 5. Izvještaja). Također, sistem internih kontrola kod pojedinih stavki rashoda (stimulacije na plaće i izdaci za mobilne telefone), nije bio u potpunosti efikasan, što nije imalo bitnog uticaja na finansijske izvještaje i pravilnost ukupnog poslovanja.

4. Planiranje i izvršenje budžeta

Cirkularnim pismom Ministarstva finansija i trezora BiH utvrđena je gornja granica rashoda Granične policije izvedena iz Dokumenta okvirnog budžeta institucija Bosne i Hercegovine za 2008. godinu u iznosu od 62.676.900 KM.

Budžetski zahtjev za dodjelu sredstava iz budžeta Granične policije iznosio je 62.676.900 KM za redovne rashode i sa dodatkom Aneksa zahtjeva u iznosu od 8.995.500 KM koja su planirana za dodatna ulaganja u opremu i građevine. Ukupan budžetski zahtjev po tom osnovu iznosio je 71.672.400 KM. Međutim, u komunikaciji sa Ministarstvom finansija i trezora BiH budžetski zahtjev je izmijenjen i utvrđen u iznosu od 65.492.000 KM u kom iznosu je i dostavljen Ministarstvu finansija i trezora BiH na usvajanje.

Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2008. godinu odobrena su budžetska sredstva Graničnoj policiji u ukupnom iznosu od 66.617.582 KM, što je više za 1.125.582 KM od usaglašenog prijedloga.

Ukupno izvršenje budžeta Granične policije za 2008.godinu iznosilo je 66.151.709 KM, što je manje za 465.873 KM od odobrenog budžeta ili što predstavlja 99% izvršenja budžeta (Tabela 1. u prilogu Izvještaja).

Ispitujući efikasnost sistema internih kontrola u procesima planiranja i raspolaganja javnim sredstvima uočene su određene slabosti koje nisu značajnije uticale na istinitost i vjerodostojnost finansijskih izvještaja i pravilnost poslovanja u 2008. godini, ali koje mogu imati uticaja na poslovanje u budućem periodu. S tim u vezi utvrdili smo sljedeće:

¹ Interna kontrola je skup postupaka koje oblikuje uprava, rukovodioci i ostali zaposleni sa svrhom sticanja razumnog uvjerenja u pogledu postizanja ciljeva na području sljedećih kategorija: 1) uspješnost poslovanja, 2) pouzdanost finansijskih izvještaja i 3) usklađenost sa primjenljivim zakonima i propisima.

Analizom izvršenog budžeta konstatovali smo da planiranje budžetskih sredstava nije kod pojedinih rashoda izvršeno u skladu sa realno procijenjenim potrebama što je za posljedicu imalo višak neutrošenih sredstava i prestrukturiranje rashoda. Također, postoje velika odstupanja između budžetskog zahtjeva i odobrenih sredstava koja su rezultat usaglašavanja sa Ministarstvom finansija i trezora BiH (npr. prijedlog budžeta u dijelu tekućih izdataka umanjen je u odnosu na odobreni budžet za 1.374.318 KM, a u dijelu kapitalnih ulaganja u zemljište, opremu i građevine za 3.680.500 KM), što je za posljedicu imalo dvije promjene strukture budžeta, i to:

1) Prvim zahtjevom za prestrukturiranjem budžeta u ukupnom iznosu od 1.825.000 KM izvršena je promjena strukture odobrenog budžeta na način da su novčana sredstva preusmjerena sa pozicija naknada troškova zaposlenih 153.000 KM, putnih troškova 37.000 KM, energije i komunalnih usluga 160.000 KM, ugovorenih usluga 500.000 KM i nabavke građevina 975.000 KM, na pozicije bruto plaća 1.483.000 KM, telefonskih usluga 12.000 KM, nabavke materijala 50.000 KM, prevoza i goriva 110.000 KM i rekonstrukcije i investicionog održavanja 170.000 KM.

Uzrok promjene strukture najvećim dijelom odnosi se na nedostatak sredstava za bruto plaće zbog primjene novog Zakona o plaćama u institucijama BiH, što je nadoknađeno iz dijela nerealizovanih ulaganja namijenjenih za adaptaciju vojnih objekata u Bijeljini i Trebinju koja nisu izvršena zbog neriješenih imovinsko-pravnih odnosa. Drugi dio nadoknađen je smanjenjem ugovorenih usluga.

2) Drugim zahtjevom za prestrukturiranjem budžeta izvršena je promjena strukture odobrenog budžeta na način da su novčana sredstva preusmjerena sa pozicije naknada zaposlenih na poziciju nabavke zemljišta u iznosu od 161.340 KM.

Uzrok promjene strukture vezan je za planiranje dodatnih ulaganja za nabavku zemljišta i devastiranih objekata za smještaj organizacionih jedinica u Bosanskom Grahovu i Gradišci.

3) U postupku izvršenja budžeta na naknadama troškova smještaja izabranih i imenovanih lica, član 37. stav. 3. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 50/08) definiše specifične uslove vezane za obezbjeđenje pojedinih izabranih i imenovanih lica. Vijeće ministara dužno je dostaviti Parlamentarnoj skupštini BiH spisak lica koja koriste prava iz člana 37. stava 3. navedenog zakona.

Preporuka: *Granična policija nije imala veća odstupanja realizovanog budžeta od odobrenog. Međutim, potrebe na naknadama troškova zaposlenih, izdacima za energiju i komunalne usluge i ugovorenim uslugama nisu realno procijenjene, što je omogućilo preraspodjelu sa ovih pozicija. Preporučujemo da se u narednom periodu više pažnje posveti procjenama značajnih kategorija rashoda (plaće, naknade zaposlenih, ugovorene usluge), te da se ulaganja u građevinske objekte planiraju nakon rješavanja imovinsko-pravnih odnosa.*

Stimulacije na plaće: Revizijom je utvrđeno da ukupan iznos isplaćenih stimulacija na plaće nije prelazio 2,5% ukupnog budžeta za ove namjene (ukupno isplaćeno 129.194 KM). Međutim, iznos pojedinačno isplaćenih stimulacija za 6 zaposlenih prelazio je 20% njihove godišnje osnovne neto plaće. Ukupan efekat ovih prekoračenja na godišnjem nivou iznosio je 7.027 KM.

Preporuka: *Preporučujemo da se pojedinačne isplate stimulacija po zaposlenom ubuduće isplaćuju u dozvoljenim okvirima saglasno propisima koji regulišu ovu oblast.*

Troškovi mobilnih telefona: Navedeni izdaci regulisani su internim pravilima Granične policije kojim je precizirano da se ostvarena prekoračenja od dozvoljenog iznosa troškova za mobilne telefone mogu odobriti, u izuzetnim slučajevima, na osnovu pismenog zahtjeva zaposlenog i odgovarajućim obrazloženjima. Međutim, uočili smo da pisani zahtjevi ne pružaju u svim slučajevima potpuna obrazloženja prekoračenja i dovoljan osnov za ocjenu da su sredstava iznad dozvoljenog limita opravdano utrošena.

Preporuka: *Preporučujemo da se pravdanja prekoračenja troškova mobilnih telefona koriste u izuzetnim slučajevima i pravdaju detaljnim obrazloženjima i prilaganjem listinga poziva kojim se dokazuje postojanje objektivnog i pouzdanog osnova za ocjenu opravdanosti prekoračenja.*

5. Nabavke

Nabavke: Ispitujući pravilnost izvršenih nabavki Granične policije u 2008. godini konstatovali smo da sistem internih kontrola u dijelu direktnih sporazuma ima određenih slabosti koje nisu značajnije uticale na istinitost i vjerodostojnost finansijskih izvještaja i pravilnost poslovanja i stoga nemaju uticaja na mišljenje revizora. Međutim, očekujemo da rukovodstvo preduzme odgovarajuće akcije u cilju otklanjanja pomenutih slabosti. S tim u vezi utvrdili smo sljedeće:

- Provođenjem postupka izbora dobavljača za izvođenje radova na izgradnji parking prostora i prilaznog puta na Graničnom prelazu Kamensko, predmet nabavke je podijeljen u dva dijela i nabavka je izvršena od istog dobavljača i za istu vrstu radova po osnovu dva direktna sporazuma (3.393 KM i 2.363 KM).
- Prilikom izrade aluminijskih pregrada na Graničnom prelazu Kamensko, realizacija posla izvršena je slanjem dvije narudžbenice od po 2.200 KM istom dobavljaču. S obzirom da je ukupna vrijednost izvršene usluge 4.400 KM, izbor dobavljača trebalo je izvršiti na osnovu konkurentskog zahtjeva.
- Vrijednost građevinskih radova na graničnim prelazima Pavlovića most, Rača i Crnjelovo iznosila je 8.962 KM. Izbor dobavljača izvršen je putem direktnog sporazuma slanjem tri narudžbenice istom dobavljaču.
- Tokom godine u više navrata izvršena je nabavka namještaja ukupne vrijednosti 29.119 KM koja nije bila planirana u budžetu. Na osnovu pregledanog uzorka ukupne vrijednosti 15.425 KM utvrđeno je da je veći broj nabavki namještaja izvršen slanjem narudžbenice pojedinačnom dobavljaču putem direktnog sporazuma.

- Granična policija je za učestvovanje na malonogometnom turniru u Ukrajini izvršila nabavku sportske opreme (majice, tenis patike, čarape i dr.) za takmičarsku ekipu Granične policije u vrijednosti od 5.650 KM. Nabavka je podijeljena u dvije fakture bez provođenja procedura nabavki, direktnom kupovinom od dobavljača.

Imajući u vidu da se radilo o istim ili srodnim vrstama roba i usluga i da je ukupna vrijednost izdatih narudžbenica za realizaciju svake od navedenih usluga bila veća od 3.000 KM, a ugovori zaključeni sa istim dobavljačem, mišljenja smo da se u navedenim slučajevima izbor dobavljača trebao izvršiti primjenom konkurentskog postupka umjesto putem direktnih sporazuma. Također, utvrdili smo da se kod nabavki za usluge smještaja koje su realizovane putem konkurentskog postupka u vrijednosti od 10.000 KM nije mogao primijeniti okvirni sporazum, koji se može zaključiti samo nakon provedenog otvorenog postupka.

Preporuka: Preporučujemo da se unaprijedi proces planiranja srodnih i istovrsnih nabavki roba i usluga kako bi se osigurala realizacija nabavki u skladu sa postupcima utvrđenim zakonom i relevantnim podzakonskim aktima. Također, potrebno je prilikom zaključivanja ugovora voditi računa o predmetu ugovora tako da se ne vrši dijeljenje srodnih nabavki sa namjerom izbjegavanja primjene određenih vrijednosnih razreda utvrđenih Zakonom o javnim nabavkama. Time bi se omogućio izbor najpovoljnijeg dobavljača u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama uz osiguranje pravične i aktivne konkurencije među potencijalnim dobavljačima u cilju ostvarivanja jednakog tretmana, nediskriminacije i transparentnosti prilikom izbora dobavljača.



6. Korespondencija sa klijentom

Graničnoj policiji je uručen Nacrt izvještaja o reviziji za 2008. godinu na razmatranje i dostavljanje eventualnih novih dokaza i komentara na nalaze revizije. U ostavljenom roku od 15 dana, Granična policija je dostavila komentare na nalaze sadržane u Nacrtu izvještaja o reviziji kojima potvrđuje naše nalaze i prihvata date preporuke koje će implementirati u narednom periodu.

Po tom osnovu ovaj Izvještaj predstavlja konačan izvještaj dostavljen klijentu bez korekcija u odnosu na Nacrt izvještaja o reviziji.

U prilogu Izvještaja dostavljamo komentare Granične policije.

Revizioni tim:

Kovinčić Dragoljub, viši revizor

Hamzagić Nermin, revizor

Pavlović Nataša, revizor

Jozić Danijel, revizor

Gogić Nevena, pomoćni revizor



Odobreni i izvršeni budžet za 2008. godinu

Tabela 1.

Granična policija BiH

Red. broj	Vrsta rashoda	Odobreni budžet	Promjena strukture budžeta	Ostala povećanja budžeta	Ukupno budžet (3+4+5)	Izvršenje budžeta	Razlika (6-7)	% (7/6)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
I	Tekući izdaci	60.117.582	643.660	0	60.761.242	60.356.592	404.650	99
1.	Plaće zaposlenih	39.892.738	1.483.000	0	41.375.738	41.322.587	53.151	100
2.	Naknade troškova zaposlenih	11.949.000	-314.340	0	11.634.660	11.624.307	10.353	100
3.	Putni troškovi	408.956	-37.000	0	371.956	371.956	0	100
4.	Izdaci telefonskih i poštanskih usluga	449.165	12.000	0	461.165	460.881	284	100
5.	Izdaci za energiju i komunalne usluge	769.231	-160.000	0	609.231	527.647	81.584	87
6.	Nabavka materijala	1.947.420	50.000	0	1.997.420	1.902.160	95.260	95
7.	Izdaci za usluge prevoza i goriva	1.363.194	110.000	0	1.473.194	1.415.104	58.090	96
8.	Unajmljivanje imovine i opreme	584.226	0	0	584.226	583.718	508	100
9.	Izdaci za tekuće održavanje	1.265.823	0	0	1.265.823	1.242.483	23.340	98
10.	Izdaci za osiguranje	175.268	0	0	175.268	126.625	48.643	72
11.	Ugovorene usluge	1.312.561	-500.000	0	812.561	779.124	33.437	96
II	Kapitalni izdaci	6.500.000	-643.660	0	5.856.340	5.795.117	61.223	99
1.	Nabavka zemljišta	200.000	161.340	0	361.340	334.398	26.942	93
2.	Nabavka građevina	1.000.000	-975.000	0	25.000	8.139	16.861	33
3.	Nabavka opreme	5.300.000	170.000	0	5.470.000	5.452.580	17.420	100
4.	Nabavka ostalih stalnih sreds.	0	0	0	0	0	0	0
5.	Rekonstrukcija i inves.održ.	0	0	0	0	0	0	0
III	Tekući grantovi	0	0	0	0	0	0	0
1.								0
2.								0
3.								0
IV	Ukupan budžet	66.617.582	0	0	66.617.582	66.151.709	465.873	99
V	Broj zaposlenih	2.203			2.203	2.127	76	97