



**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

**ИЗВЈЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ
ГРАНИЧНЕ ПОЛИЦИЈЕ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ
ЗА 2008. ГОДИНУ**

Број: 01/02-06-16-1-450/09

Сарајево, април 2009. године



САДРЖАЈ

I	МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА	3
II	НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ	5
1.	Увод	5
2.	Поступање по ранијим препорукама	5
3.	Систем интерних контрола	6
4.	Планирање и извршење буџета	6
5.	Набавке	8
6.	Кореспонденција са клијентом	10

Прилози:

- Табела 1. Одобрени и извршени буџет за 2008. годину
- Коментари клијента на Нацрт извјештаја о ревизији за 2008. годину

I МИШЉЕЊЕ РЕВИЗОРА

Основ за ревизију

Извршили смо ревизију финансијских извјештаја **Граничне полиције Босне и Херцеговине** (у даљем тексту: Гранична полиција) и усклађеност пословања са законима и прописима за годину која се завршава на дан 31. децембра 2008. године.

Одговорност руководства

Руководство Граничне полиције је одговорно за припрему и фер презентацију ових финансијских извјештаја у складу са прихваћеним оквиром финансијског извјештавања тј. Правилником о финансијском извјештавању институција БиХ („Службени гласник БиХ“, број 33/07) и Правилником о рачуноводству буџета институција БиХ. Ова одговорност обухвата: осмишљавање, примјену и одржавање интерних контрола које су релевантне за припрему и фер презентацију финансијских извјештаја који не садрже материјално значајне погрешне исказе, одабир и примјену одговарајућих рачуноводствених политика и рачуноводствене процјене које су разумне у датим околностима. Руководство је такође одговорно за усклађеност пословања Граничне полиције са важећим законским и другим релевантним прописима.

Одговорност ревизора

Наша је одговорност да изразимо мишљење о финансијским извјештајима на основу ревизије. Ревизију смо извршили у складу са Законом о ревизији институција Босне и Херцеговине („Службени гласник БиХ“, број 12/06), INTOSAI ревизијским стандардима („Службени гласник БиХ“, број 5/01) и Међународним стандардима ревизије (ISA). Ови стандарди налажу да радимо у складу са етичким захтјевима и да ревизију планирамо и извршимо на начин који омогућава да се, у разумној мјери, увјеримо да финансијски извјештаји не садрже материјално значајне погрешне исказе, те да је пословање усклађено са важећим законским и другим релевантним прописима.

Ревизија укључује спровођење поступака у циљу прибављања ревизијских доказа о усклађености пословања и о износима и објелодањивањима датим у финансијским извјештајима. Избор поступка је заснован на ревизорском просуђивању, укључујући процјену ризика материјално значајних погрешних исказа у финансијским извјештајима. Приликом процјене ризика, ревизор разматра интерне контроле које су релевантне за припрему и фер презентацију финансијских извјештаја, у циљу осмишљавања ревизионих поступака који су одговарајући у датим околностима, али не у циљу изражавања одвојеног мишљења о ефективности интерних контрола. Ревизија такође укључује оцјену примијењених рачуноводствених политика и значајних процјена извршених од стране руководства, као и оцјену опште презентације финансијских извјештаја.

Сматрамо да су прибављени ревизиони докази довољни и одговарајући и да обезбјеђују основ за мишљење ревизора.



Мишљење

Према нашем мишљењу, финансијски извјештаји Граничне полиције приказују истинито и објективно, по свим битним питањима, стање имовине и обавеза на дан 31. децембра 2008. године, резултате пословања и извршење буџета за годину која се завршава на тај дан и у складу су са прихваћеним оквиром финансијског извјештавања.

Финансијско пословање Граничне полиције у току 2008. године било је у свим материјално значајним аспектима усклађено са важећом законском регулативом.

Сарајево, 01.04.2009. године

Замјеница генералног ревизора

Божана Трнинић

Генерални ревизор

Миленко Шего

II НАЛАЗИ И ПРЕПОРУКЕ

1. Увод

Гранична полиција је управна организација у оквиру Министарства безбједности, с оперативном самосталношћу, основана ради обављања послова везаних за надзор и контролу преласка границе Босне и Херцеговине и других послова прописаних законом. Гранична полиција је надлежна за провођење одредби Закона о надзору и контроли преласка државне границе и Закона о кретању и боравку странаца и азила, те за истрагу кривичних дјела и прекршаја који су усмјерени против државне границе или су у вези њеног преласка. Поред тога, Гранична полиција је надлежна за предузимање мјера заштите цивилног ваздушног промета и сигурности просторија међународних ваздушних лука у БиХ. У свом раду Гранична полиција сарађује са другим полицијским и безбједносним агенцијама и органима у БиХ и граничним и безбједносним органима у иностранству у циљу ефикаснијег провођења послова из надлежности Граничне полиције и тих агенција и органа.

2. Поступање по ранијим препорукама

Канцеларија за ревизију институција БиХ (у даљем тексту: Канцеларија) извршила је ревизију пословања Граничне полиције за 2007. годину о чему је састављен Извјештај о ревизији за 2007. годину. Ревизијом су утврђене одређене слабости и неправилности описане у извјештају и Граничној полицији је сугерисано да их размотри те да предузме одређене активности како се утврђене неправилности и пропусти не би понављали у даљем пословању.

Гранична полиција је доставила одговор Канцеларији сагласно члану 16. став 3. Закона о ревизији о предузетим активностима ради превазилажења слабости и недостатака који су идентификовани у Извјештају о ревизији за 2007. Освртом на препоруке ревизије дате у Извјештају о ревизији за 2007. годину, те увидом у предузете активности, утврдили смо сљедеће:

Реализоване препоруке:

- Руководство Граничне полиције прихватило је налаз ревизије којим је констатовано да књижење услуга осигурања и набавке једног службеног аутомобила није извршено у складу са рачуноводственим принципом модификованог настанка пословног догађаја, тј. евидентирања у одговарајућем периоду настанка трошка. С тога, Гранична полиција је у 2008. години правилно евидентирала услуге осигурања у одговарајућем временском периоду када су ове услуге и настале;
- Настављен је рад на побољшању система интерних контрола у вези новог квалитетнијег система праћења издавања стикера за визе;
- Успостављене су одговарајуће процедуре сачињавања записника приликом пријема новонабављених возила;

3. Систем интерних контрола ¹

Гранична полиција је успоставила систем интерних контрола који омогућава ефикасно надзирање већине процеса унутар организације и повратне информације за побољшање система интерних контрола. Такође, Гранична полиција је изградила одговарајући систем интерних контрола процеса набавки у фази припреме и провођења набавки као и у фази праћења и контроле набавки. Међутим, уочили смо слабости у дијелу административних контрола набавки које се односе на директне споразуме који нису у свим случајевима испуњавали услове директног споразумијевања (поглавље 5. Извјештаја). Такође, систем интерних контрола код појединих ставки расхода (стимулације на плате и издаци за мобилне телефоне), није био у потпуности ефикасан, што није имало битног утицаја на финансијске извјештаје и правилност укупног пословања.

4. Планирање и извршење буџета

Циркуларним писмом Министарства финансија и трезора утврђена је горња граница расхода Граничне полиције изведена из Документа оквирног буџета институција Босне и Херцеговине за 2008. годину у износу од 62.676.900 КМ.

Буџетски захтјев за додјелу средстава из буџета Граничне полиције износио је 62.676.900 КМ за редовне расходе и са додатком Анекса захтјева у износу од 8.995.500 КМ која су планирана за додатна улагања у опрему и грађевине. Укупан буџетски захтјев по том основу износио је 71.672.400 КМ. Међутим, у комуникацији са Министарством финансија и трезора БиХ буџетски захтјев је измијењен и утврђен у износу од 65.492.000 КМ у ком износу је и достављен Министарству финансија и трезора БиХ на усвајање.

Законом о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2008. годину одобрена су буџетска средства Граничној полицији у укупном износу од 66.617.582 КМ, што је више за 1.125.582 КМ од усаглашеног приједлога.

Укупно извршење буџета Граничне полиције за 2008.годину износило је 66.151.709 КМ, што је мање за 465.873 КМ од одобреног буџета или што представља 99% извршења буџета (Табела 1. у прилогу Извјештаја).

Испитујући ефикасност система интерних контрола у процесима планирања и располагања јавним средствима уочене су одређене слабости које нису значајније утицале на истинитост и вјеродостојност финансијских извјештаја и правилност пословања у 2008. години, али које могу имати утицаја на пословање у будућем периоду. С тим у вези утврдили смо следеће:

¹ Интерна контрола је скуп поступака које обликује управа, руководиоци и остали запослени са сврхом стицања разумног увјерења у погледу постизања циљева на подручју следећих категорија: 1) успјешност пословања, 2) поузданост финансијских извјештаја и 3) усклађеност са примјенљивим законима и прописима.

Анализом извршеног буџета констатовали смо да планирање буџетских средстава није код појединих расхода извршено у складу са реално процијењеним потребама што је за посљедицу имало вишак неутрошених средстава и преструктурирање расхода. Такође, постоје велика одступања између буџетског захтјева и одобрених средстава која су резултат усаглашавања са Министарством финансија и трезора БиХ (нпр. приједлог буџета у дијелу текућих издатака умањен је у односу на одобрени буџет за 1.374.318 КМ, а у дијелу капиталних улагања у земљиште, опрему и грађевине за 3.680.500 КМ), што је за посљедицу имало двије промјене структуре буџета, и то:

1) Првим захтјевом за преструктурирањем буџета у укупном износу од 1.825.000 КМ извршена је промјена структуре одобреног буџета на начин да су новчана средства преусмјерена са позиција накнада трошкова запослених 153.000 КМ, путних трошкова 37.000 КМ, енергије и комуналних услуга 160.000 КМ, уговорених услуга 500.000 КМ и набавке грађевина 975.000 КМ, на позиције бруто плата 1.483.000 КМ, телефонских услуга 12.000 КМ, набавке материјала 50.000 КМ, превоза и горива 110.000 КМ и реконструкције и инвестиционог одржавања 170.000 КМ.

Узрок промјене структуре највећим дијелом односи се на недостатак средстава за бруто плате због примјене новог Закона о платама у институцијама БиХ, што је надокнађено из дијела нереализованих улагања намијењених за адаптацију војних објеката у Бијељини и Требињу која нису извршена због неријешених имовинско-правних односа. Други дио надокнађен је смањењем уговорених услуга.

2) Другим захтјевом за преструктурирањем буџета извршена је промјена структуре одобреног буџета на начин да су новчана средства преусмјерена са позиције накнада запослених на позицију набавке земљишта у износу од 161.340 КМ.

Узрок промјене структуре везан је за планирање додатних улагања за набавку земљишта и девастираних објеката за смјештај организационих јединица у Босанском Грахову и Градишци.

3) У поступку извршења буџета на накнадама трошкова смјештаја изабраних и именованих лица, члан 37. став. 3. Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ („Службени гласник БиХ“, број 50/08) дефинише специфичне услове везане за обезбјеђење појединих изабраних и именованих лица. Савјет министара дужан је доставити Парламентарној скупштини БиХ списак лица која користе права из члана 37. става 3. наведеног закона.

Препорука: *Гранична полиција није имала већа одступања реализованог буџета од одобреног. Међутим, потребе на накнадама трошкова запослених, издацима за енергију и комуналне услуге и уговореним услугама нису реално процијењене, што је омогућило прерасподјелу са ових позиција. Препоручујемо да се у наредном периоду више пажње посвети процјенама значајних категорија расхода (плате, накнаде запослених, уговорене услуге), те да се улагања у грађевинске објекте планирају након рјешавања имовинско-правних односа.*

Стимулације на плате: Ревизијом је утврђено да укупан износ исплаћених стимулација на плате није прелазио 2,5% укупног буџета за ове намјене (укупно исплаћено 129.194 КМ). Међутим, износ појединачно исплаћених стимулација за 6 запослених прелазио је 20% њихове годишње основне нето плате. Укупан ефекат ових прекорачења на годишњем нивоу износио је 7.027 КМ.

Препорука: *Препоручујемо да се појединачне исплате стимулација по запосленом убудуће исплаћују у дозвољеним оквирима сагласно прописима који регулишу ову област.*

Трошкови мобилних телефона: Наведени издаци регулисани су интерним правилима Граничне полиције којим је прецизирано да се остварена прекорачења од дозвољеног износа трошкова за мобилне телефоне могу одобрити, у изузетним случајевима, на основу писменог захтјева запосленог и одговарајућим образложењима. Међутим, уочили смо да писани захтјеви не пружају у свим случајевима потпуна образложења прекорачења и довољан основ за оцјену да су средства изнад дозвољеног лимита оправдано утрошена.

Препорука: *Препоручујемо да се правдања прекорачења трошкова мобилних телефона користе у изузетним случајевима и правдају детаљним образложењима и прилагањем листинга позива којим се доказује постојање објективног и поузданог основа за оцјену оправданости прекорачења.*

5. Набавке

Набавке: Испитујући правилност извршених набавки Граничне полиције у 2008. години констатовали смо да систем интерних контрола у дијелу директних споразума има одређених слабости које нису значајније утицале на истинитост и вјеродостојност финансијских извјештаја и правилност пословања и стога немају утицаја на мишљење ревизора. Међутим, очекујемо да руководство предузме одговарајуће акције у циљу отклањања поменутих слабости. С тим у вези утврдили смо сљедеће:

- Провођењем поступка избора добављача за извођење радова на изградњи паркинг простора и прилазног пута на Граничном прелазу Каменско, предмет набавке је подијељен у два дијела и набавка је извршена од истог добављача и за исту врсту радова по основу два директна споразума (3.393 КМ и 2.363 КМ).
- Приликом израде алуминијских преграда на Граничном прелазу Каменско, реализација посла извршена је слањем двије наруџбенице од по 2.200 КМ истом добављачу. С обзиром да је укупна вриједност извршене услуге 4.400 КМ, избор добављача требало је извршити на основу конкурентског захтјева.
- Вриједност грађевинских радова на граничним прелизима Павловића мост, Рача и Црњелово износила је 8.962 КМ. Избор добављача извршен је путем директног споразума слањем три наруџбенице истом добављачу.

- Током године у више наврата извршена је набавка намјештаја укупне вриједности 29.119 КМ која није била планирана у буџету. На основу прегледаног узорка укупне вриједности 15.425 КМ утврђено је да је већи број набавки намјештаја извршен слањем наруџбенице појединачном добављачу путем директног споразума.
- Гранична полиција је за учествовање на малоногометном турниру у Украјини извршила набавку спортске опреме (мајице, тенис патике, чарапе и др.) за такмичарску екипу Граничне полиције у вриједности од 5.650 КМ. Набавка је подијељена у двије фактуре без провођења процедура набавки, директном куповином од добављача.

Имајући у виду да се радило о истим или сродним врстама роба и услуга и да је укупна вриједност издатих наруџбеница за реализацију сваке од наведених услуга била већа од 3.000 КМ, а уговори закључени са истим добављачем, мишљења смо да се у наведеним случајевима избор добављача требао извршити примјеном конкурентског поступка умјесто путем директних споразума. Такође, утврдили смо да се код набавки за услуге смјештаја које су реализоване путем конкурентског поступка у вриједности од 10.000 КМ није могао примијенити оквирни споразум, који се може закључити само наконведеног отвореног поступка.

Препорука: Препоручујемо да се унаприједи процес планирања сродних и истоврсних набавки роба и услуга како би се осигурала реализација набавки у складу са поступцима утврђеним законом и релевантним подзаконским актима. Такође, потребно је приликом закључивања уговора водити рачуна о предмету уговора тако да се не врши дијелење сродних набавки са намјером избјегавања примјене одређених вриједносних разреда утврђених Законом о јавним набавкама. Тиме би се омогућио избор најповољнијег добављача у складу са Законом о јавним набавкама уз осигурање правичне и активне конкуренције међу потенцијалним добављачима у циљу остваривања једнаког третмана, недискриминације и транспарентности приликом избора добављача.



6. Кореспонденција са клијентом

Граничној полицији је уручен Нацрт извјештаја о ревизији за 2008. годину на разматрање и достављање евентуалних нових доказа и коментара на налазе ревизије. У остављеном року од 15 дана, Гранична полиција је доставила коментаре на налазе садржане у Нацрту извјештаја о ревизији којима потврђује наше налазе и прихвата дате препоруке које ће имплементирати у наредном периоду.

По том основу овај Извјештај представља коначан извјештај достављен клијенту без корекција у односу на Нацрт извјештаја о ревизији.

У прилогу Извјештаја достављамо коментаре Граничне полиције.

Ревизиони тим:

Ковинчић Драгољуб, виши ревизор _____

Хамзагић Нермин, ревизор _____

Павловић Наташа, ревизор _____

Јозић Данијел, ревизор _____

Гогић Невена, помоћни ревизор _____



Одобрени и извршени буџет за 2008. годину

Табела 1.

Гранична полиција БиХ

Ред. број	Врста расхода	Одобрени буџет	Промена структуре буџета	Остала повећања буџета	Укупно буџет (3+4+5)	Извршење буџета	Разлика (6-7)	% (7/6)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
I	Текући издаци	60.117.582	643.660	0	60.761.242	60.356.592	404.650	99
1.	Плате запослених	39.892.738	1.483.000	0	41.375.738	41.322.587	53.151	100
2.	Накнаде трошкова запослених	11.949.000	-314.340	0	11.634.660	11.624.307	10.353	100
3.	Путни трошкови	408.956	-37.000	0	371.956	371.956	0	100
4.	Издаци телефонских и поштанских услуга	449.165	12.000	0	461.165	460.881	284	100
5.	Издаци за енергију и комуналне услуге	769.231	-160.000	0	609.231	527.647	81.584	87
6.	Набавка материјала	1.947.420	50.000	0	1.997.420	1.902.160	95.260	95
7.	Издаци за услуге превоза и горива	1.363.194	110.000	0	1.473.194	1.415.104	58.090	96
8.	Унајмљивање имовине и опреме	584.226	0	0	584.226	583.718	508	100
9.	Издаци за текуће одржавање	1.265.823	0	0	1.265.823	1.242.483	23.340	98
10.	Издаци за осигурање	175.268	0	0	175.268	126.625	48.643	72
11.	Уговорене услуге	1.312.561	-500.000	0	812.561	779.124	33.437	96
II	Капитални издаци	6.500.000	-643.660	0	5.856.340	5.795.117	61.223	99
1.	Набавка земљишта	200.000	161.340	0	361.340	334.398	26.942	93
2.	Набавка грађевина	1.000.000	-975.000	0	25.000	8.139	16.861	33
3.	Набавка опреме	5.300.000	170.000	0	5.470.000	5.452.580	17.420	100
4.	Набавка осталих сталних средс.	0	0	0	0	0	0	0
5.	Реконструкција и инвес. одрж.	0	0	0	0	0	0	0
III	Текући грантови	0	0	0	0	0	0	0
1.								0
2.								0
3.								0
IV	Укупан буџет	66.617.582	0	0	66.617.582	66.151.709	465.873	99
V	Број запослених	2.203			2.203	2.127	76	97