



Broj :

IZVJEŠTAJ O REVIZIJI
DRŽAVNE GRANIČNE SLUŽBE BiH
ZA 2006. GODINU

Sarajevo, maj 2007. godine

**KAZALO**

| | | |
|-----------------|--|----------|
| I. | MIŠLJENJE REVIZORA | 3 |
| II. | REVIZIJSKO IZVJEŠĆE | 4 |
| 1. | Uvod | 4 |
| 2. | Osvrt na preporuke iz prethodnog izvješća | 4 |
| 3. | Nalazi i preporuke | 5 |
| 3.1. | Sustav internih kontrola | 5 |
| 3.2. | Nabave | 7 |
| 4. | Korespondencija sa klijentom | 8 |
| 5. | Sažetak | 8 |
| PRIVITAK | | |
| – | Tablica izvršenja proračuna za razdoblje 01.01.2006. do 31.12.2006. godine, | |
| – | Komentari klijenta na nacrt revizijskog izvješća za 2006. godinu | |
| – | Odgovor na primjedbe klijenta na nacrt Izvješća o reviziji za 2006. godinu | |



I. MIŠLJENJE REVIZORA

- 1.1. Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu : Ured za reviziju) izvršio je reviziju finansijskih izvješća za 2006. godinu u **Državnoj graničnoj službi Bosne i Hercegovine** (u daljnjem tekstu: Služba).
- 1.2. Rukovodstvo Službe odgovorno je za finansijska izvješća, za postupanje sukladno zakonima i propisima i uspostavljanje učinkovitog sustava internih kontrola. Naša odgovornost je da izrazimo mišljenje na temelju 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 sukladno 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 finansijska izvješća sastavljena sukladno važećoj zakonskoj regulativi i primjenljivim računovodstvenim standardima i da predstavljaju točan i istinit prikaz poslovanja. Revizija ocjenjuje i pouzdanost sustava internih kontrola kojima se osigurava poštovanje zakona i propisa, zaštita imovine, pouzdano izvješćivanje i učinkovito poslovanje.
- 1.4. Revizija je na temelju uzoraka ispitivala značajne transakcije koje potkrepljuju iznose u finansijskim izvješćima, ocjenu računovodstvenih načela prigodom sastavljanja finansijskih izvješća, ocjenu značajnih procjena izvršenih od strane rukovodstva prigodom sastavljanja finansijskih izvješća, usuglašenost sa zakonima i propisima i ocjenu sustava internih kontrola.

Smatramo da revizija koju smo izvršili pruža razuman temelj za naše mišljenje.

Prema našem mišljenju, Finansijska izvješća Službe za 2006. godinu prikazuju realno i istinito finansijsko stanje na dan 31. prosinac 2006. godine, osim za pozicije koje na finansijska izvješća imaju sljedeće stavke:

- Sustav internih kontrola u dijelu nabavi namijenjenih za financiranje uređenja graničnih prijelaza pred kraj poslovne godine nije bio dovoljno pouzdan (točka 3.2.);
- Preporuke revizije po osnovu naših ranijih izvješća nisu u cjelosti realizirane tijekom 2006. godine (točka 2.).



I. REVIZIJSKO IZVJEŠĆE

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, funkcioniranja i nadležnosti Službe. Stupanjem na snagu Zakona o ministarstvima i drugim tijelima uprave Bosne i Hercegovine, Služba je definirana kao upravna organizacija u okviru Ministarstva sigurnosti BiH sa operativnom samostalnošću u obavljanju policijskih poslova vezanih za nadzor i kontrolu granice. Služba je strukturirana sa ciljem osiguranja koordinacije svih aktivnosti na centralnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, pružanja specijaliziranih usluga iz svoje nadležnosti kao i osiguranja razmjene informacija između jedinica na centralnoj, regionalnoj i lokalnoj razini.

2. Osvrt na preporuke iz prethodnog izvješća

Ured za reviziju izvršio je reviziju poslovanja Službe za 2005. godinu o čemu je sastavljeno Izvješće o reviziji, kao i prethodnu reviziju za 2006. godinu. Revizijom su utvrđene određene slabosti i nepravilnosti u poslovanju Službe opisane u izvješću i rukovodstvu je sugerirano da te nepravilnosti razmotri i poduzme određene aktivnosti s ciljem njihovog otklanjanja.

Služba je sukladno odredbama članka 16. stavka 3. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine dostavila sa zakašnjenjem odgovor o poduzetim aktivnostima koje su identificirane u revizijskom izvješću za 2005. godinu.

Osvrtom na preporuke revizije dane u revizijskom izvješću kao i uvidom u realizirane aktivnosti koje su identificirane u našim izvješćima, utvrdili smo da Služba nije otklonila određene slabosti, i to:

Preporuke koje nisu realizirane:

- Služba nije poduzela aktivnosti na uspostavljanju sustava internih kontrola zasnovanog na modelu od pet komponenti sukladno instrukcijama Ministarstva financija i trezora;
- Projekcija proračuna za 2006. godinu nije urađena u korelaciji sa planiranim poslovnim aktivnostima i definiranim ciljevima poslovanja. Prigodom izrade nacrtu proračuna Služba nije polazila od detaljne analitičke procjene potrebnih sredstava, predviđenih donacija i realne dinamike upošljavanja. Ovo je posljedica nedovoljnog angažiranja više rukovodne strukture i Ureda za strateško planiranje u poslovima pripreme proračuna koje u pravilu radi odjel za financije;

3. Nalazi i preporuke

3.1. Sustav internih kontrola ⁸

Revizija je izvršila ispitivanje sustava 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 finansijska izvješća i je li finansijsko upravljanje sukladno postojećim propisima. Ministarstvo financija i trezora dostavilo je svim korisnicima proračuna «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 sustava internih kontrola od pet komponenti:

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

Ured za reviziju je u svom Izješću o reviziji za 2005. godinu detaljno obrazložio ovakav sustav internih kontrola i dao određene preporuke za početnu fazu primjene ovog modela i izradu Pravilnika o internim kontrolama. Služba nije do sada poduzela aktivnosti na implementiranju ovog modela i ističe da je donesen novi Pravilnik o unutarnjoj organizaciji Službe u okviru kojeg je organiziran Ured za profesionalne standarde i unutarnju 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 definirani poslovni procesi i za svaki proces treba posebno primijeniti ovaj model. Najveća odgovornost za uspostavljanje sustava internih kontrola vezana je za više rukovodstvo Službe koje treba da osigura 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 sustava odnosi se na postojanje povoljnog kontrolnog okruženja bez kojeg ostale komponente sustava ne mogu biti izgrađene.

Dio kontrolnog okruženja koji nedostaje u Službi je poduzimanje 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 obvezu rukovodstva u svezi preuzimanja aktivnog interesa u planiranju, nadziranju i izvješćivanju o postignutim rezultatima. Mišljenja smo da sustav izvješćivanja o postignutim rezultatima nije adekvatan.

⁸ 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, učinkovito 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 Izvješće o radu povezano sa Finansijskim izvješćem, tako da nisu pruženi konkretni komparativni pokazatelji o planiranim i realiziranim ciljevima poslovanja i utrošenim sredstvima za njihovu realizaciju.

Organizaciona struktura kao jedan od elemenata kontrolnog okruženja veoma je važna. Funkcionalna organizaciona struktura povećava učinkovitost uporabe resursa, eliminira dupliranje obveza i definira odgovarajuće linije odgovornosti. Služba nije implementirala organizacionu šemu u cjelini, što može utjecati na učinkovitost izvršenja svih ciljeva i zadataka Službe. Naša namjera nije da sugeriramo upošljavanje nedostajućeg kadra, već da se u okviru postojećeg izvrši jasno definiranje svih obveza i odgovornosti, kao i prenos ovlaštenja.

Mišljenja smo da organizaciona struktura nije dovoljno jasna kada je u pitanju raspodjela odgovornosti i ovlaštenja u smislu definiranja jasne uloge svakog uposlenog u dijelu finansijskog poslovanja. Kao posljedica toga, uočili smo da u Službi nedostaje adekvatna kontrola nad poslovnim procesima planiranja i izvršenja proračuna kod procesa nabave, kontrola naknada za rad u raznim povjerenstvima koje ne mogu prelaziti 50% neto plaće uposlenog i kontrola troškova reprezentacije⁹.

Služba je i pored otežavajuće činjenice da neki sustavni propisi nedostaju ili su nekonzistentni, donijela veliki broj pravila i procedura i tako stvorila minimalne preduvjete za funkcioniranje bilo kakvog sustava internih kontrola. Međutim, uočili smo da je ovako veliki broj pravila više napravljen radi formalnog zadovoljavanja eksternog okruženja (npr. Ministarstva financija i trezora, Ureda za reviziju itd.), ali ne i suštinske potrebe same Službe kojim bi se osigurale učinkovite poslovne operacije, pouzdano izvješćivanje i usuglašenost poslovanja sa zakonima i propisima. Takođe, mnoga interna pravila o reguliranju 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

Preporučamo da rukovodstvo Službe prenese pozitivan stav prema sustavu internih kontrola u dijelu finansijskog poslovanja i da poduzme aktivnosti na izradi Pravilnika o internim kontrolama zasnovanih na modelu od pet komponenti. Pri tome je potrebno precizno definirati obveze i odgovornosti svakog uposlenog i upoznati cjelokupno osoblje sa njihovim ulogama i zadacima u Upravi za administraciju.

⁹ Revizija je o nepravilnostima koje nisu značajne i koje ne utječu na izražavanje našeg mišljenja uputila pismo (memorandum) načelniku Uprave za administraciju.

3.2. Nabave

Služba je pred kraj poslovne godine odlučila da razliku neutrošenih sredstava koja su planirana za ulaganja u građevinske objekte utroši za uređenje graničnih prijelaza, odnosno financiranje izgradnje nastrešnica na graničnim prijelazima na kojima je to potreba. Dana 18.12.2006. godine direktor Službe donio je Odluku o uređenju graničnih prijelaza (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 suglasno (članku 5. stavak 1. tačka b) Zakona o javnim nabavama (ZJN) koji tumači da ugovori čije izvršenje mora biti popraćeno posebnim mjerama sigurnosti, sukladno relevantnim zakonima, drugim propisima i upravnim odredbama važećim u BiH, mogu biti izuzeti od primijene ZJN.

Služba kao obrazloženje primjene navedenog članka ZJN navodi da postoje određeni uvjeti za primjenu izuzeća od odredbi Zakona o javnim nabavama koja su definirana Zakonom o nadzoru i kontroli prelasku državne granice («Službeni glasnik BiH», broj: 56/04) koji tumači da je područje graničnog prijelaza od posebnog sigurnosnog značaja (članak 15.), i da postoje sigurnosni uvjeti za osobe koje obavljaju djelatnost na području graničnog prijelaza. (članak 19.).

Služba je u vezi navedenog postupka za korištenja primjene članka 5. ZJN uputila upit Agenciji za javne nabave koja u svom odgovoru izričito ne navodi da Služba može ili ne može primijeniti navedeni članak, ali napominje da moraju postojati određeni uvjeti za primjenu članka 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 suglasnost Pravobraniteljstva Bosne i Hercegovine. Određene nedoumice u vezi primjene ovog članka postoje, međutim Služba je trebala procijeniti primjenljivost ovog članka i donijeti odgovarajuće odluke za njegovu primjenu.

Služba je kod procedura nabavi dijelom koristila pregovarački postupak bez objavljivanja obavještenja o nabavi kojim su za ove poslove prikupljene ponude od pet ponuđača od kojih su izabrana dva za izvođenje radova na uređenju graničnih prijelaza. Koristeći dijelom i konkurentski zahtjev Služba nije formirala povjerenstvo koje je trebalo izvršiti izbor sukladno 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 konstatiran višak neutrošenih sredstava donijela odluku da se ovaj višak utroši koristeći mogućnost primjene izuzeća od ZNJ.

Mišljenja smo da Služba nije detaljno procijenila primjenljivost članka 5. ZJN kako bi bila sigurna da su uvjeti za izuzeće adekvatno ispunjeni. Primjena članka 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 definira kao «mogućnost», a ne i «a priori» njenu primjenu bez detaljne analize konkretne nabave.

**Preporuka**

Služba treba sačiniti detaljan plan nabavi i plan ulaganja u građevinske objekte kako bi na vrijeme započela procedure nabavi suglasno ZJN i iste okončala (umjesto što je započela) prije isteka kalendarske godine. Preporučamo da Služba u buduće izvrši procjenu uvjeta za korištenje izuzeća od primjene ZJN, te ako isti ne budu ispunjeni koristi otvoreni postupak sa točno definiranim kriterijima sigurnosti koje potencijalni ponuđači moraju ispunjavati.

4. Korespondencija sa klijentom

Službi je uručen nacrt Izvješća 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 Izvješća o obavljenoj reviziji u kojem nas obavještava da su konstatacije iznesene u nacrtu izvješća objektivne osim dijela koji se odnosi na točku 3.2. (Nabave). Razmatrajući primjedbe Službe konstatirali smo da nisu izneseni novi dokazi i činjenice koji bi bitno utjecali na korekcije u tekstu izvješća. Ovo je obrazloženo u našem odgovoru na primjedbe Službe upućene na nacrt Izvješća o reviziji za 2006. godinu.

Na temelju toga ovo Izvješće predstavlja konačno izvješće o obavljenoj reviziji finansijskih izvješća Službe za 2006. godinu.

5. Sažetak

Tijekom obavljanja svog mandata revizija je konstatirala da Služba nije postupila po određenim preporukama iz prethodnog izvješća o reviziji. Takođe, Služba nije poduzela aktivnosti na uspostavljanju sustava internih kontrola zasnovanih na modelu od pet komponenti, što kao posljedica i dalje ima utjecaja na planiranje i izvršenje proračuna Službe.

Konstatirali smo i da sustav internih kontrola nije u cjelosti funkcionirao i da nedostaje adekvatna kontrola nad poslovnim procesima planiranja i izvršenja proračuna vezano za nabave, kontrola naknada za rad u raznim povjerenstvima koje ne mogu prelaziti 50% neto plaće uposlenog i kontrola troškova reprezentacije.

**ZAMJENIK GENERALNOG
REVIZORA**

mr. Dragan Kulina

GENERALNI REVIZOR

Milenko Šego