



IZVJEŠĆE O REVIZIJI
GRANIČNE POLICIJE BOSNE I HERCEGOVINE
ZA 2008. GODINU

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

Sarajevo, travanj 2009. godine



KAZALO

I.	MIŠLJENJE REVIZORA	3
II.	NALAZI I PREPORUKE	5
1.	Uvod	5
2.	Postupanje po ranijim preporukama	5
3.	Sustav internih kontrola	6
4.	Planiranje i izvršenje proračuna	6
5.	Nabave	8
6.	Korespondencija s klijentom	10
Privici:		
	– Tablica 1. Odobreni i izvršeni proračun za 2008. godinu	
	– Komentari klijenta na Nacrt izvješća o reviziji za 2008. godinu	

I. MIŠLJENJE REVIZORA

Temelj za reviziju

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

Odgovornost rukovodstva

Rukovodstvo Granične policije je odgovorno za pripremu i fer prezentaciju ovih finansijskih izvješća sukladno prihvaćenom okviru finansijskog izvješćivanja tj. Pravilniku o finansijskom izvješćivanju institucija BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 33/07) i Pravilniku o računovodstvu proračuna institucija BiH. Ova odgovornost obuhvaća: osmišljavanje, primjenu i održavanje internih kontrola koje su relevantne za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvješća koji ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze, odabir i primjenu odgovarajućih računovodstvenih politika i računovodstvene procjene koje su razumne u danim okolnostima. Rukovodstvo je također odgovorno za sukladnost poslovanja Granične policije važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima.

Odgovornost revizora

Naša je odgovornost izraziti mišljenje o finansijskim izvješćima na temelju revizije. Reviziju smo izvršili sukladno Zakonu 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 sukladno etičkim zahtjevima i da reviziju planiramo i izvršimo na način koji omogućava da se, u razumnoj mjeri, uvjerimo da finansijska izvješća ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze, te da je poslovanje sukladno važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima.

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

Smatramo da su pribavljeni revizijski dokazi dostatni i odgovarajući i da osiguravaju temelj za mišljenje revizora.



Mišljenje

Prema našem mišljenju, finansijska izvješća Granične policije prikazuju istinito i objektivno, po svim bitnim pitanjima, stanje imovine i obveza na dan 31. prosinca 2008. godine, rezultate poslovanja i izvršenje proračuna za godinu koja se završava na taj dan i sukladna su prihvaćenom okviru finansijskog izvješćivanja.

Finansijsko poslovanje Granične policije u tijeku 2008. godine bilo je u svim materijalno značajnim aspektima usuglašeno s važećom zakonskom regulativom.

Sarajevo, 01.04.2009. godine

Zamjenica glavnog revizora

Božana Trninić

Glavni revizor

Milenko Šego

II. NALAZI I PREPORUKE

1. Uvod

Granična policija je upravna organizacija u okviru Ministarstva sigurnosti, s operativnom samostalnošću, utemeljena 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 svezi njenog prelaska. Pored toga, Granična policija je nadležna za poduzimanje mjera zaštite civilnog zračnog prometa i sigurnosti prostorija međunarodnih zračnih luka u BiH. U svom radu Granična policija surađuje s drugim policijskim i sigurnosnim agencijama i organima u BiH i graničnim i sigurnosnim organima u inozemstvu u cilju učinkovitijeg provođenja poslova iz nadležnosti Granične policije i tih agencija i organa.

2. Postupanje po ranijim preporukama

Ured za reviziju institucija BiH (u daljnjem tekstu: Ured) izvršio je reviziju poslovanja Granične policije za 2007. godinu o čemu je sastavljeno Izvješće o reviziji za 2007. godinu. Revizijom su utvrđene određene slabosti i nepravilnosti opisane u izvješću i Graničnoj policiji je sugerirano da ih razmotri te da poduzme određene aktivnosti kako se utvrđene nepravilnosti i propusti ne bi ponavljali u daljnjem poslovanju.

Granična policija je dostavila odgovor Uredu suglasno članku 16. stavku 3. Zakona o reviziji o poduzetim aktivnostima radi nadilaženja slabosti i nedostataka koji su identificirani u Izvješću o reviziji za 2007. godinu. Osvrtom na preporuke revizije dane u Izvješću o reviziji za 2007. godinu, te uvidom u poduzete aktivnosti, utvrdili smo sljedeće:

Realizirane preporuke:

- Rukovodstvo Granične policije prihvatilo je nalaz revizije kojim je konstatirano da knjiženje usluga osiguranja i nabave jednog službenog automobila nije izvršeno sukladno računovodstvenom principu modificiranog nastanka poslovnog događaja, tj. evidentiranja u odgovarajućem razdoblju nastanka troška. S toga, Granična policija je u 2008. godini pravilno evidentirala usluge osiguranja u odgovarajućem vremenskom razdoblju kada su ove usluge i nastale.
- Nastavljen je rad na poboljšanju sustava internih kontrola u svezi novog kvalitetnijeg sustava praćenja izdavanja stikera za vize.
- Uspostavljene su odgovarajuće procedure sačinjavanja zapisnika prilikom prijama novonabavljenih vozila.

3. Sustav internih kontrola ¹

Granična policija je uspostavila sustav internih kontrola koji omogućava učinkovito nadziranje većine procesa unutar organizacije i povratne informacije za poboljšanje sustava internih kontrola. Također, Granična policija je izgradila odgovarajući sustav internih kontrola procesa nabava u fazi pripreme i provođenja nabava kao i u fazi praćenja i kontrole nabava. Međutim, uočili smo slabosti u dijelu administrativnih kontrola nabava koje se odnose na izravne sporazume koji nisu u svim slučajevima ispunjavali uvjete izravnog sporazumijevanja (poglavlje 5. Izvješća). Također, sustav internih kontrola kod pojedinih stavki rashoda (stimulacije na plaće i izdaci za mobilne telefone), nije bio u potpunosti učinkovit, što nije imalo bitnog utjecaja na financijska izvješća i pravilnost ukupnog poslovanja.

4. Planiranje i izvršenje proračuna

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

Proračunski zahtjev za dodjelu sredstava iz proračuna Granične policije iznosio je 62.676.900 KM za redovne rashode i s dodatkom Aneksa zahtjeva u iznosu od 8.995.500 KM koja su planirana za dodatna ulaganja u opremu i građevine. Ukupan proračunski zahtjev po tom temelju iznosio je 71.672.400 KM. Međutim, u komunikaciji s Ministarstvom financija i trezora BiH proračunski zahtjev je izmijenjen i utvrđen u iznosu od 65.492.000 KM u kom iznosu je i dostavljen Ministarstvu financija i trezora BiH na usvajanje.

Zakonom o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2008. godinu odobrena su proračunska sredstva Graničnoj policiji u ukupnom iznosu od 66.617.582 KM, što je više za 1.125.582 KM od usuglašenog prijedloga.

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

Ispitujući učinkovitost sustava internih kontrola u procesima planiranja i raspolaganja javnim sredstvima uočene su određene slabosti koje nisu značajnije utjecale na istinitost i vjerodostojnost financijskih izvješća i pravilnost poslovanja u 2008. godini, ali koje mogu imati utjecaja na poslovanje u budućem razdoblju. S tim u svezi utvrdili smo sljedeće:

¹ Interna kontrola je skup postupaka koje oblikuje uprava, rukovodioci i ostali zaposleni sa svrhom stjecanja razumnog uvjerenja u pogledu postizanja ciljeva na području sljedećih kategorija: 1) uspješnost poslovanja, 2) pouzdanost financijskih izvješća i 3) usuglašenost s primjenjivim zakonima i propisima.

Analizom izvršenog proračuna konstatirali smo da planiranje proračunskih sredstava nije kod pojedinih rashoda izvršeno sukladno realno procijenjenim potrebama što je za posljedicu imalo višak neutrošenih sredstava i prestrukturiranje rashoda. Također, postoje velika odstupanja između proračunskog zahtjeva i odobrenih sredstava koja su rezultat usuglašavanja s Ministarstvom financija i trezora BiH (npr. prijedlog proračuna u dijelu tekućih izdataka umanjen je u odnosu na odobreni proračun 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 proračuna, i to:

1) Prvim zahtjevom za prestrukturiranjem proračuna u ukupnom iznosu od 1.825.000 KM izvršena je promjena strukture odobrenog proračuna na način da su novčana sredstva preusmjerena s pozicija naknada troškova uposlenih 153.000 KM, putnih troškova 37.000 KM, energije i komunalnih usluga 160.000 KM, ugovorenih usluga 500.000 KM i nabave građevina 975.000 KM, na pozicije bruto plaća 1.483.000 KM, telefonskih usluga 12.000 KM, nabave materijala 50.000 KM, prijevoza i goriva 110.000 KM i rekonstrukcije i investicijskog 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 naknađeno iz dijela nerealiziranih ulaganja namijenjenih za adaptaciju vojnih objekata u Bijeljini i Trebinju koja nisu izvršena zbog neriješenih imovinsko-pravnih odnosa. Drugi dio naknađen je smanjenjem ugovorenih usluga.

2) Drugim zahtjevom za prestrukturiranjem proračuna izvršena je promjena strukture odobrenog proračuna na način da su novčana sredstva preusmjerena s pozicije naknada uposlenih na poziciju nabave zemljišta u iznosu od 161.340 KM.

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

3) U postupku izvršenja proračuna na naknadama troškova smještaja izabranih i imenovanih osoba, članak 37. stavak. 3. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 50/08) definira specifične uvjete vezane za osiguranje pojedinih izabranih i imenovanih osoba. Vijeće ministara dužno je dostaviti Parlamentarnoj skupštini BiH popis osoba koja koriste prava iz članka 37. stavka 3. navedenog zakona.

Preporuka: Granična policija nije imala veća odstupanja realiziranog proračuna od odobrenog. Međutim, potrebe na naknadama troškova uposlenih, izdacima za energiju i komunalne usluge i ugovorenim uslugama nisu realno procijenjene, što je omogućilo preraspodjelu s ovih pozicija. Preporučamo u narednom razdoblju više pozornosti posvećivati procjenama značajnih kategorija rashoda (plaće, naknade uposlenih, ugovorene usluge), te planiranju ulaganja u građevinske objekte nakon rješavanja imovinsko-pravnih odnosa.

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

Preporuka: *Preporučamo da se pojedinačne isplate stimulacija po zaposlenom ubuduće isplaćuju u dozvoljenim okvirima suglasno propisima koji reguliraju ovu oblast.*

Troškovi mobilnih telefona: Navedeni izdaci regulirani 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 temelju pismenog zahtjeva uposlenog i odgovarajućim obrazloženjima. Međutim, uočili smo da pisani zahtjevi ne pružaju u svim slučajevima potpuna obrazloženja prekoračenja i dovoljnu osnovu za ocjenu da su sredstava iznad dozvoljenog limita opravdano utrošena.

Preporuka: *Preporučamo 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. Nabave

Nabave: Ispitujući pravilnost izvršenih nabava Granične policije u 2008. godini konstatirali smo kako sustav internih kontrola u dijelu izravnih sporazuma ima određenih slabosti koje nisu značajnije utjecale na istinitost i vjerodostojnost financijskih izvješća i pravilnost poslovanja i stoga nemaju utjecaja na mišljenje revizora. Međutim, očekujemo da rukovodstvo poduzme odgovarajuće akcije u cilju otklanjanja spomenutih slabosti. S tim u svezi utvrdili smo sljedeće:

- Provođenjem postupka izbora dobavljača za izvođenje radova na izgradnji parking prostora i prilaznog puta na Graničnom prijelazu Kamensko, predmet nabave je podijeljen u dva dijela i nabava je izvršena od istog dobavljača i za istu vrstu radova na temelju dva izravna sporazuma (3.393 KM i 2.363 KM).
- Prilikom izrade aluminijskih pregrada na Graničnom prijelazu 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 temelju konkurentskog zahtjeva.
- Vrijednost građevinskih radova na graničnim prijelazima Pavlovića most, Rača i Crnjelovo iznosila je 8.962 KM. Izbor dobavljača izvršen je putem izravnog sporazuma slanjem tri narudžbenice istom dobavljaču.
- Tijekom godine u više navrata izvršena je nabava namještaja ukupne vrijednosti 29.119 KM koja nije bila planirana u proračunu. Na temelju pregledanog uzorka ukupne vrijednosti 15.425 KM utvrđeno je da je veći broj nabava namještaja izvršen slanjem narudžbenice pojedinačnom dobavljaču putem izravnog sporazuma.

- Granična policija je za sudjelovanje na malonogometnom turniru u Ukrajini izvršila nabavu sportske opreme (majice, tenis patike, čarape i dr.) za natjecateljsku momčad Granične policije u vrijednosti od 5.650 KM. Nabava je podijeljena u dvije fakture bez provođenja procedura nabava, izravnom kupovinom od dobavljača.

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

Preporuka: *Preporučamo unaprjeđivanje procesa planiranja srodnih i istovrsnih nabava roba i usluga kako bi se osigurala realizacija nabava sukladno 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 nabava s namjerom izbjegavanja primjene određenih vrijednosnih razreda utvrđenih Zakonom o javnim nabavama. Time bi se omogućio izbor najpovoljnijeg dobavljača sukladno Zakonu o javnim nabavama uz osiguranje pravične i aktivne konkurencije među potencijalnim dobavljačima u cilju ostvarivanja jednakog tretmana, nediskriminacije i transparentnosti prilikom izbora dobavljača.*



6. Korespondencija s klijentom

Graničnoj policiji je uručen Nacrt izvješća 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 izvješća o reviziji kojima potvrđuje naše nalaze i prihvaća date preporuke koje će implementirati u narednom razdoblju.

Temelj toga ovo Izvješće predstavlja konačno izvješće dostavljeno klijentu bez korekcija u odnosu na Nacrt izvješća o reviziji.

U pravitku Izvješća dostavljamo komentare Granične policije.

Revizijski tim:

Dragoljub Kovinčić, viši revizor

Nermin Hamzagić, revizor

Nataša Pavlović, revizor

Danijel Jozić, revizor

Nevena Gogić, pomoćni revizor



Odobreni i izvršeni proračun za 2008. godinu

Tablica 1.

Granična policija BiH

Red. broj	Vrsta rashoda	Odobreni proračun	Promjena strukture proračuna	Ostala povećanja proračuna	Ukupno proračun (3+4+5)	Izvršenje proračuna	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 uposlenih	39.892.738	1.483.000	0	41.375.738	41.322.587	53.151	100
2.	Naknade troškova uposlenih	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 prijevoza 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.	Nabava zemljišta	200.000	161.340	0	361.340	334.398	26.942	93
2.	Nabava građevina	1.000.000	-975.000	0	25.000	8.139	16.861	33
3.	Nabava opreme	5.300.000	170.000	0	5.470.000	5.452.580	17.420	100
4.	Nabava 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 proračun	66.617.582	0	0	66.617.582	66.151.709	465.873	99
V.	Broj uposlenih	2.203			2.203	2.127	76	97