



БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА

**ИЗВЈЕШТАЈ О ОБАВЉЕНОЈ ФИНАНСИЈСКОЈ
РЕВИЗИЈИ**

*ГРАНИЧНЕ ПОЛИЦИЈЕ
БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ
ЗА 2018. ГОДИНУ*



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

www.revizija.gov.ba

ИЗВЈЕШТАЈ

О ОБАВЉЕНОЈ ФИНАНСИЈСКОЈ РЕВИЗИЈИ

**ГРАНИЧНЕ ПОЛИЦИЈЕ
БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ
ЗА 2018. ГОДИНУ**

Број: 04-16-1-846/19

Сарајево, јул 2019. године

Садржај

I	МИШЉЕЊЕ НЕЗАВИСНОГ РЕВИЗОРА	5
	МИШЉЕЊЕ О ФИНАНСИЈСКИМ ИЗВЈЕШТАЈИМА	5
	МИШЉЕЊЕ О УСКЛАЂЕНОСТИ	7
II	ИЗВЈЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ	9
1.	КРИТЕРИЈУМИ	9
2.	РЕАЛИЗАЦИЈА РАНИЈИХ ПРЕПОРУКА	9
3.	СИСТЕМ ИНТЕРНИХ КОНТРОЛА	12
3.1	Организација и руковођење	12
3.2	Финансијско управљање и контрола	13
3.3	Интерна ревизија	15
3.4	Превенција корупције	15
4.	БУЏЕТ	16
5.	ФИНАНСИЈСКИ ИЗВЈЕШТАЈИ	17
5.1	Преглед расхода и издатака из буџета	18
5.1.1	Бруто плате	18
5.1.2	Издаци за употребу возила	20
5.1.3	Уговорене услуге	22
5.1.3.1	Пружање угоститељских услуга и услуга смјештаја	22
5.1.4	Капитални издаци	22
5.2	Преглед прихода и примитака	23
5.3	Биланс стања	24
5.3.1	Попис средстава и обавеза	24
5.4	Преглед динамике запошљавања	26
6.	ЈАВНЕ НАБАВКЕ	26
6.1	Набавка службених специјализованих возила	29
6.2	Набавка тонера и кертриџа и реализација оквирног споразума	31
6.3	Набавка хране за службене псе	33
6.4	Заједничке набавке за полицијска тијела	33
7.	КОМЕНТАРИ	35
	ПРИЛОЗИ	35

I МИШЉЕЊЕ НЕЗАВИСНОГ РЕВИЗОРА

Мишљење независног ревизора се даје на основу проведене финансијске ревизије која обухвата ревизију финансијских извјештаја и, у вези с истом, ревизију усклађености активности, финансијских трансакција и информација са релевантним законима и другим прописима.

МИШЉЕЊЕ О ФИНАНСИЈСКИМ ИЗВЈЕШТАЈИМА

Мишљење

Извршили смо ревизију финансијских извјештаја **Граничне полиције Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Гранична полиција)** који обухватају: биланс стања на 31.12.2018. године, преглед прихода, примитака и финансирања по економским категоријама, преглед расхода и издатака из буџета, по економским категоријама, посебне податке о платама и броју запослених, преглед динамике запошљавања, преглед сталних средстава у облику ствари и права, преглед капиталних улагања, преглед дознака из текуће резерве буџета, за годину која завршава на тај дан и анализу извршења буџета – текстуални дио, укључујући и резиме значајних рачуноводствених политика.

Према нашем мишљењу, финансијски извјештаји **Граничне полиције** приказују истинито и фер, у свим материјалним аспектима, финансијско стање имовине, обавеза и извора средстава на 31.12.2018. године и извршење буџета за годину која се завршава на наведени датум, у складу са прихваћеним оквиром финансијског извјештавања.

Основ за мишљење

Ревизију смо обавили у складу са Законом о ревизији институција Босне и Херцеговине и Међународним стандардима врховних ревизионих институција (ISSAI). Наше одговорности према тим стандардима су детаљније описане у одјељку *Одговорности ревизора за ревизију финансијских извјештаја*.

Независни смо од **Граничне полиције** у складу са етичким захтјевима који су релевантни за нашу ревизију и испунили смо остале етичке одговорности у складу са тим захтјевима.

Вјерујемо да су ревизиони докази које смо прибавили довољни и одговарајући да обезбиједе основ за наше мишљење.

Одговорности руководства за финансијске извјештаје

Руководство **Граничне полиције** је одговорно за израду и фер презентацију финансијских извјештаја у складу са прихваћеним оквиром финансијског извјештавања на нивоу институција Босне и Херцеговине тј. Законом о финансирању институција БиХ, Правилником о финансијском извјештавању институција БиХ и Правилником о рачуноводству са рачуноводственим политикама и процедурама за кориснике буџета

институција БиХ. Ова одговорност подразумијева и креирање, примјену и одржавање интерних контрола које су релевантне за припрему и презентацију финансијских извјештаја који не садрже материјално значајне погрешне исказе услјед преваре или грешке, одговарајућа објелодањивања релевантних информација у напоменама уз финансијске извјештаје, као и одабир и примјену одговарајућих рачуноводствених политика и рачуноводствених процјена, које су разумне у датим околностима.

Одговорности ревизора за ревизију финансијских извјештаја

Наши циљеви су стећи разумно увјерење о томе да ли су финансијски извјештаји као цјелина сачињени без значајног погрешног приказивања услјед преваре или грешке и издати извјештај независног ревизора који укључује наше мишљење. Разумно увјерење је висок ниво увјерења, али није гаранција да ће ревизија обављена у складу са Међународним стандардима врховних ревизионих институција увијек открити значајно погрешно приказивање када оно постоји. Погрешни прикази могу настати услјед преваре или грешке и сматрају се значајним ако се разумно може очекивати да, појединачно или збирно, утичу на економске одлуке корисника донијете на основу тих финансијских извјештаја.

Као саставни дио ревизије, у складу са Међународним стандардима врховних ревизионих институција, стварамо професионалне процјене и одржавамо професионални скептицизам током ревизије. Ми такође:

- Препознајемо и процјењујемо ризике значајног погрешног приказивања финансијских извјештаја, због преваре или грешке, обликујемо и обављамо ревизионе поступке као реакцију на те ризике и прибављамо ревизионе доказе који су довољни и примјерени да обезбиједе основ за наше мишљење. Ризик неоткривања значајног погрешног приказивања насталог услјед преваре је већи од ризика насталог услјед грешке, јер превара може укључити тајне споразуме, кривотворење, намјерно изостављање, погрешно приказивање или заобилажење интерних контрола.
- Стичемо разумијевање интерних контрола релевантних за ревизију како бисмо обликовали ревизионе поступке који су примјерени у датим околностима, али не и за сврху изражавања мишљења о успјешности интерних контрола.
- Оцјењујемо примјереност кориштених рачуноводствених политика и разумност рачуноводствених процјена и повезаних објава које је створило руководство.
- Оцјењујемо цјелокупну презентацију, структуру и садржај финансијских извјештаја, укључујући и објаве, као и да ли финансијски извјештаји одражавају трансакције и догађаје на којима су засновани на начин којим се постиже фер презентација.

С руководством комуницирамо у вези са, између осталих питања, планираним дјелокругом и временским распоредом ревизије и важним налазима ревизије, укључујући и оне који се односе на значајне недостатке у интерним контролама који су откривени током наше ревизије.

Између питања о којима се комуницира са руководством, одређујемо она питања која су од највеће важности у ревизији финансијских извјештаја текућег периода и стога су кључна питања ревизије. Та питања описујемо у нашем извјештају о обављеној ревизији, осим ако закон или регулатива спрјечава јавно објављивање питања или када одлучимо, у изузетно ријетким околностима, да о датом питању не треба извијестити у нашем

извјештају, јер се разумно може очекивати да би негативне посљедице извјештавања надмашиле јавну добробит од таквог извјештавања.

МИШЉЕЊЕ О УСКЛАЂЕНОСТИ

Мишљење

У вези са ревизијом финансијских извјештаја **Граничне полиције** за 2018. годину, извршили смо и ревизију усклађености активности, финансијских трансакција и информација са релевантним законима и другим прописима.

Према нашем мишљењу, активности, финансијске трансакције и информације **Граничне полиције** за 2018. годину у складу су, у свим материјалним аспектима, са законима и другим прописима који су дефинисани као критеријуми за дату ревизију.

Основ за мишљење

Ревизију усклађености смо извршили у складу са Законом о ревизији институција Босне и Херцеговине и ISSAI 4000 - Стандард за ревизију усклађености. Наше одговорности према тим стандардима су детаљније описане у одјелку *Одговорности ревизора за ревизију усклађености*.

Независни смо од **Граничне полиције** у складу са етичким захтјевима који су релевантни за нашу ревизију и испунили смо остале етичке одговорности у складу са тим захтјевима.

Вјерујемо да су ревизиони докази које смо прибавили довољни и одговарајући да обезбиједе основ за наше мишљење.

Скретање пажње

Не изражавајући резерву на мишљење о усклађености, скрећемо пажњу на следеће:

- надлежне институције још увијек нису донијеле правилник о полицијском додатку који је прописан Законом о платама и накнадама у институцијама БиХ (тачка 5.1.1 Извјештаја);
- утврђене недостатке и слабости у процесу јавних набавки (тачка 6. Извјештаја).

Одговорности руководства за усклађеност

Поред одговорности за припрему и фер презентацију финансијских извјештаја, руководство Граничне полиције је такође одговорно да обезбиједи да су активности, финансијске трансакције и информације у складу са прописима којима су регулисане и потврђује да је током фискалне године обезбиједило намјенско, сврсисходно и законито кориштење расположивих средстава за остваривање утврђених циљева, те економично, ефикасно и ефективно функционисање система финансијског управљања и контроле.

Одговорности ревизора за ревизију усклађености

Поред одговорности да изразимо мишљење о финансијским извјештајима, наша одговорност подразумијева и изражавање мишљења о томе да ли су активности, финансијске трансакције и информације у свим материјалним аспектима, у складу са законима и другим прописима којима су регулисане. Одговорност ревизора укључује обављање процедура, како би прибавили ревизионе доказе о томе да ли се средства користе за одговарајуће намјене и да ли је пословање **Граничне полиције**, према дефинисаним критеријумима, усклађено са релевантним законима и другим прописима. Процедуре подразумијевају процјену ризика од значајних неусклађености са законима и прописима који регулишу пословање субјекта ревизије. Такође, наша одговорност подразумијева и оцјену финансијског управљања, функције интерне ревизије и система интерних контрола.

Сарајево, 26.07.2019. године

ГЕНЕРАЛНИ РЕВИЗОР

Драган Вранкић, с.р.

ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА

Јасмин Пилица, с.р.

ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА

Ранко Крсман, с.р.

II ИЗВЈЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ

1. КРИТЕРИЈУМИ

Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине извршила је ревизију финансијских извјештаја и, у вези с истом, ревизију усклађености. Ревизија финансијских извјештаја и ревизија усклађености подразумева процес објективног прикупљања и процјењивања доказа, како би се утврдило да ли су предмети ревизије, тј. финансијски извјештаји, као и активности, финансијске трансакције и информације, усклађени с одговарајућим критеријумима који су садржани у законима и другим прописима. Критеријуми представљају упоредне параметре који се користе како би се дала оцјена предмета ревизије.

За оцјену усклађености са законима и другим прописима кориштени су сљедећи критеријуми:

- Закон о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2018. годину
- Закон о платама и накнадама у институцијама БиХ и подзаконски акти
- Закон о порезу на доходак и Закон о доприносима (ФБиХ и РС)
- Закон о јавним набавкама и подзаконски акти
- Закон о државној служби у институцијама БиХ и подзаконски акти
- Закон о раду у институцијама БиХ и подзаконски акти
- Закон о управи и подзаконски акти
- Закон о финансирању институција БиХ
- Закон о интерној ревизији.

2. РЕАЛИЗАЦИЈА РАНИЈИХ ПРЕПОРУКА

Канцеларија за ревизију институција БиХ извршила је финансијску ревизију Граничне полиције за 2017. годину, сачинила Извјештај о финансијској ревизији и дала позитивно мишљење на финансијске извјештаје и позитивно мишљење на усклађеност са скретањем пажње на слабости везане за неусвајање Правилника о полицијском додатку, процес јавних набавки те имплементацију Споразума о провођењу поступака јавних набавки за полицијска тијела (заједничке набавке). У Извјештају су дате препоруке у циљу отклањања уочених неправилности. Гранична полиција је поступила у складу са чланом 16. тачка 3. Закона о ревизији институција БиХ и обавијестила нас о предузетим активностима на реализацији датих препорука у циљу превазилажења неправилности идентификованих у извјештају о обављеној ревизији за 2017. годину.

Гранична полиција је сачинила Акциони план за реализацију препорука из извјештаја за 2017. годину.

Увидом у предузете активности, дајемо осврт на реализацију препорука:

Оцјена реализације препорука	Реализован а	Реализаци ја у току	Нереализова на
Гранична полиција је имала проактиван став по питању доношења подзаконског акта којим би требало бити регулисано питање полицијског додатка. Међутим, због околности које су изван надлежности институције, поменути акт још увијек није донесен.			
Нисмо се увјерили да је вршено преиспитивање распореда возног парка у циљу усклађивања са стварном намјеном специјализованих службених возила, како је то прописано Правилником о условима и набавке и начину кориштења службених возила у институцијама БиХ.			
На иницијативу Граничне полиције, IDDEEA је извршила надоградњу Регистра новчаних казни, али само у дијелу процентуалног аналитичког исказивања реализације новчаних казни, док у финансијском дијелу извјештаја, уплата 50% казне у року од осам дана се не евидентира у цијелости као реализована.			
Гранична полиција има проактиван став по питању наплате потраживања по издатим прекршајним налозима, али с обзиром на то да није једини учесник у овом процесу, питање ефикасне наплате још увијек није ријешено на задовољавајући начин.			
Гранична полиција није предузимала активности на унапређењу интерног система продаје основних средстава.			
Према плану мјера и активности за реализацију препорука из извјештаја о обављеној ревизији Граничне полиције БиХ за 2017. годину, у циљу унапређења интерних контрола у погледу утврђених мањкова по попису као активност је наведена израда нових те допуна постојећих интерних аката. Нисмо се увјерили да је било активности по датом основу.			
Према плану мјера и активности за реализацију препорука из извјештаја о обављеној ревизији Граничне полиције БиХ за 2017. годину, у погледу сарадње са Министарством финансија и трезора на тачном приказивању података у Главној књизи, као активност је наведена израда нових као и допуне постојећих интерних аката. Нисмо се увјерили да је било активности по датом основу.			

Нисмо се увјерили да су рађене посебне анализе салда добављача, с обзиром на то да су констатована одступања у извјештају за 2017. годину кроз примљене конфирмације.			●
Набавка возила је проведена на исти начин са истим садржајем техничких спецификација као и 2016. године (теренска и путничка возила), када је ревизија указала на потребу поштивања општих принципа јавних набавки (члан 3. Закона о јавним набавкама).			●
Није било промјена у погледу провођења директних споразума и исти су заступљени као и у ранијем периоду.			●
Нису разматрани модалитети провјера квалитативних својстава дијелова униформи које се набављају, сходно захтјевима који су били прописани у тендерској документацији.			●
Није извршено увезивање евиденција из складишта с Одсјеком за логистику и Одсјеком за финансије у циљу ефикасног праћења (количински и финансијски) реализације закључених уговора и оквирних споразума, али су вршене одређене анализе у погледу могућности за реализацију наведеног.		●	
Започете су активности на реализацији Споразума о провођењу поступака јавних набавки у полицијским агенцијама на нивоу БиХ.		●	
Мада се проводе активности на наплати потраживања од фондова здравственог осигурања, салдо потраживања из ранијег и даље постоји.		●	
Уочено је одређено побољшање у расположивости података о судским споровима.		●	

Поступак набавки за највећи дио дијелова униформи није покренут, како је предвиђено Планом јавних набавки, због тога што у 2018. години није објављен правилник о изгледу полицијских униформи за полицијска тијела на нивоу БиХ. Сходно томе, нису постојали услови да се на објективан начин сагледа реализација препоруке која се односи на правовремено покретање процедуре набавке униформи. Наиме, у току 2018. године провођене су активности везане за рјешавање питања усвајања правилника о изгледу полицијских униформи, али у вријеме провођења ревизије исте нису биле окончане.

3. СИСТЕМ ИНТЕРНИХ КОНТРОЛА

Гранична полиција је одговорна за креирање, примјену и одржавање интерних контрола које су релевантне за припрему и презентацију финансијских извјештаја и усклађеност пословања са законима и другим прописима. Инструкцијом Министарства финансија и трезора БиХ¹ дефинисано је да су све институције које примјењују електронско благајничко пословање дужне прилагодити интерне акте новом начину пословања. Гранична полиција, од новембра 2018. године, примјењује електронско благајничко пословање, али до обављања завршне ревизије није прилагодила интерне акте новом начину пословања у складу са наведеном инструкцијом.

3.1 Организација и руковођење

Унутрашња организација и начин рада Граничне полиције утврђени су Правилником о унутрашњој организацији који је донесен 2005. године, а који је, у мањој мјери, измијењен 2013. године.

У 2018. години Савјет министара БиХ² је именовао директора (други мандат) и замјеника директора на мандатни период од четири године.

Због обавезе усклађивања Правилника о унутрашњој организацији са Одлуком о разврставању радних мјеста и критеријумима за опис послова радних мјеста у институцијама Босне и Херцеговине³ и Одлуком о принципима за утврђивање унутрашње организације органа управе Босне и Херцеговине⁴, надлежности Граничне полиције прописане законом, све сложенијих обавеза које се намећу при извршавању поменутих надлежности, недовољна покривеност појединих дијелова државне границе полицијским службеницима, недовољан број полицијских службеника у појединим организационим јединицама у току љетне туристичке сезоне, закључено је да је постојећу организациону структуру потребно у потпуности измијенити, при чему је посебно неопходно повећати број полицијских службеника који обављају послове надзора државне границе и граничне провере.

С тим у вези, сачињен је Нацрт правилника о унутрашњој организацији Граничне полиције у сарадњи са стручњацима из Савезне полиције СР Њемачке.

Током 2017. и 2018. године прибављена су мишљења надлежних институција на сачињени Нацрт правилника о унутрашњој организацији Граничне полиције.

Приједлог правилника о унутрашњој организацији Граничне полиције је достављен надлежном Министарству безбједности БиХ 07.05.2018. године⁵ са допуном 16.05.2018. године⁶, на даље поступање тј. упућивање Савјету министара БиХ на давање сагласности. Према информацијама до којих смо дошли, достављени Приједлог правилника о унутрашњој организацији Граничне полиције, Министарство безбједности БиХ још није упутило Савјету министара БиХ на разматрање.

Наиме, како у Министарству безбједности БиХ сматрају да је Гранична полиција требала сву комуникацију у вези с припремом Приједлога правилника вршити преко надлежног министарства, а не у директној комуникацији са надлежним институцијама, тренутно се, како смо информисани у Министарству безбједности БиХ, проводи анализа предузетих

¹ Акт Министарства финансија и трезора БиХ, број: 02-2-9194-1/18 од 2.10.2018. године

² Службени гласник БиХ број: 34/18

³ Службени гласник БиХ број: 30/13

⁴ Службени гласник БиХ број: 30/13

⁵ Акт Граничне полиције број: 17-06-1-14-3564-354/15 од 07.05.2018. године

⁶ Акт Граничне полиције број: 17-06-1-14-3564-355/15 од 16.05.2018. године

активности Граничне полиције на изради Приједлога правилника о унутрашњој организацији.

Међутим, чињеница је да је Приједлог правилника о унутрашњој организацији Министарству безбједности БиХ достављен на даље поступање још прије годину дана и да та анализа још није завршена.

Битно је истакнути да су на припреми Приједлога правилника о унутрашњој организацији утрошени како материјални тако и људски ресурси, као и то да је Гранична полиција највише погођена мигрантском кризом и потребом да адекватно одговори на изазове које иста са собом носи.

ПРЕПОРУКА 1

Узимајући у обзир протекло вријеме од достављања Приједлога правилника о унутрашњој организацији надлежном Министарству безбједности БиХ, потребно је ургирати код истог убрзање активности на анализи достављеног материјала, како би се могле предузимати даље радње у циљу евентуалних измјена и допуна, разматрања, те коначног усвајања предметног акта на сједници Савјета министара БиХ.

Тим за ревизију је у току претходне ревизије у Граничној полицији посјетио Теренску канцеларију Вишеград с циљем упознавања са начином функционисања теренске канцеларије, комуникацијом са сједиштем, те евентуалним потешкоћама и проблемима са којима се теренска канцеларија суочава у свом раду.

На основу обављених разговора и прикупљених информација, закључили смо да постоји простор за унапређење комуникације између сједишта и теренске канцеларије, те да би реакција сједишта на оправдане захтјеве са терена треба бити бржа и ефикаснија, посебно у условима повећаног обима активности службеника Граничне полиције због мигрантске кризе.

Такође, сходно прикупљеним информацијама, сматрамо да би било сврсисходно анализирати попуњеност позиција у појединим теренским канцеларијама, које су посебно оптерећене, а које подразумијевају посебну одговорност у поступању, како би се извршио равномјеран распоред послова између теренских канцеларија.

3.2 Финансијско управљање и контрола

Гранична полиција је у 2018. години предузимала активности на имплементацији система финансијског управљања и контроле у складу са Законом о финансирању институција БиХ⁷, Приручником за финансијско управљање и контролу и Смјерницама за провођење процеса управљања ризицима у институцијама БиХ.

У остварењу тог циља, актом директора од 12.03.2018. године, формирана је Радна група која је имала задатак да у периоду од 60 дана, између осталог, сачини јединствен документ мапе пословних процеса, регистар ризика и план активности за 2018. годину.

⁷ Службени гласник БиХ, бр: 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 и 32/13

Радна група је наведени задатак обавила у року, чиме је направљен значајан помак у активностима на успостави ефикасног система финансијског управљања и контроле у Граничној полицији БиХ.

Иначе, у Граничној полицији дјелује Комисија за праћење функционисања финансијског управљања и контроле, а нису именована лица за координацију финансијског управљања и контроле и лице задужено за управљање ризицима. Комисија је у више наврата давала приједлоге за именовање, али само именовање није извршено.

Директор Граничне полиције је крајем јануара 2019. године упутио допис руководиоцима свих организационих јединица у којем се тражи достављање извјештаја о активностима везаним за управљање ризицима у 2018. години, а који би послужили као основ за сачињавање Годишњег извјештаја о финансијском управљању и контроли који се доставља Централној хармонизацијској јединици Министарства финансија и трезора БиХ. Према садржају Годишњег извјештаја о финансијском управљању и контроли, као и Извјештају Комисије за праћење функционисања финансијског управљања и контроле, може се закључити да захтјев директора упућен руководиоцима свих организационих јединица није у потпуности испоштован.

У извјештају Комисије се наводи да позив према организационим јединицама није испоштован и прихваћен је само формално, а да достављени материјали не могу послужити за састављање квалитетног извјештаја о управљању ризицима на нивоу Граничне полиције.

Из наведеног, као из ситуација које су пратиле креирање Мапе пословних процеса, уочена је недовољна посвећеност појединих организационих јединица успостављању ефикасног система финансијског управљања и контроле у Граничној полицији.

Како се систем финансијског управљања и контроле стално развија и побољшава кроз свакодневно обављање дјелатности институције неопходно је да се све организационе јединице и њихови руководиоци максимално укључе у активности успоставе ефикасног система финансијског управљања и контроле.

У том смислу, током ревизије скренута је и пажња на, почетком године инсталирани, систем управљања документима (енг. Document Management System - DMS).

Наиме, сматрамо да би било корисно извршити процјену ризика у Граничној полицији у погледу примјене наведеног система.

Несумњиво је да је примјена DMS-а у знатном дијелу повећала ефикасност и смањила трошкове материјала и сл., али је, с обзиром на то да његова примјена мијења начин колања документације и њене ауторизације, као и да Гранична полиција има комплексну организациону структуру, процјена ризика и управљање истим у датом сегменту од посебне важности.

ПРЕПОРУКА 2

С обзиром на то да је успостављен основ за финансијско управљање и контролу у Граничној полицији кроз креирање мапе пословних процеса и регистра ризика, потребно је радити на његовој континуираној доградњи сходно условима у којима се одвијају пословни процеси, и ризицима који су промјењиве категорије. Како би се успоставио ефикасан систем финансијског управљања и контроле, на истом требају активно радити све организационе јединице у Граничној полицији.

3.3 Интерна ревизија

У складу са Законом о интерној ревизији институција БиХ⁸ и Одлуком о критеријумима за успостављање јединица интерне ревизије у институцијама БиХ, Гранична полиција има Јединицу за интерну ревизију која је надлежна за обављање интерне ревизије. Јединица има начелника и једног интерног ревизора. Јединица за интерну ревизију Граничне полиције БиХ је сачинила План рада у децембру 2017. године, којим је било планирано обављање седам ревизија: три редовне, три накнадне и једна по налогу директора. Јединица за интерну ревизију обавила је планиране ревизије и за исте сачинила извјештаје, а Централној хармонизацијској јединици Министарства финансија и трезора БиХ доставила је Годишњи извјештај о интерној ревизији.

3.4 Превенција корупције

Савјет министара БиХ је 2015. године усвојио Стратегију за борбу против корупције и Акциони план за борбу против корупције за период 2015–2019. година. Поступцима ревизије констатовали смо да се квартално сачињавају извјештаји о активностима за спровођење Плана за борбу против корупције Граничне полиције БиХ (2018-2019. година) и достављају Агенцији за превенцију корупције и координацију борбе против корупције (у даљем тексту: АПИК) и руководству Граничне полиције. У јануару је сачињен извјештај о активностима за спровођење Плана борбе против корупције за 2018. годину и достављен надлежним тијелима.

Увидом у креиране извјештаје може се закључити да се проводе активности на едукацији особља у циљу упознавања са ризиком корупције и појавним облицима.

Сходно садржају извјештаја, у 2018. години је било пријава које се односе на поступање полицијских службеника које има везу са коруптивним дјеловањем, било да се радило о анонимним пријавама, жалбама грађана или информацијама добијеним на друге начине. Наведено је такође да су теренске канцеларије (све јединице) Граничне полиције проводиле контролне активности усмјерене на превентивно дјеловање у борби против корупције те да су у том смислу у 2018. години проведене 1194 контролне активности у којима скоро да и није било утврђених неправилности и недостатака по било ком основу. У погледу превентивног дјеловања у борби против корупције у току су активности на реализацији пројекта из IPA 2015 којим ће се инсталирати комплетан систем видеонадзора на 46 локација.

Узимајући у обзир чињеницу да је План интегритета Гранична полиција сачинила 2014. године, а да је ова институција под високим ризиком у погледу коруптивних активности, те да је АПИК сачинио нови приручник - Правила за израду плана интегритета, сматрамо да би било сврсисходно размотрити ажурирање постојећег или израду новог плана интегритета.

⁸ Службени гласник БиХ, број 27/08 и 32/12

ПРЕПОРУКА 3

Узимајући у обзир да је Гранична полиција, сходно надлежностима које има, изложена високом ризику коруптивног дјеловања, сматрамо да би требало анализирати досадашње активности на превенцији корупције. Анализа би се односила на оцјену успјешности у примјени одређених мјера као и слабости уочене у примјени одређених активности. Анализа би такође требала показати мјере и активности чију је примјену потребно појачати, које су то активности које немају ефекта, а изискују значајне материјалне издатке те да ли је потребно увођење нових мјера и активности у циљу ефикасније превенције корупције.

4. БУЏЕТ

Законом о буџету институција Босне и Херцеговине и међународних обавеза Босне и Херцеговине за 2018. годину⁹, Граничној полицији су одобрена средства у укупном износу од 77.420.000 КМ. Укупно извршење буџета за 2018. годину износило је 70.664.060 КМ.

Гранична полиција је извршила три реструктурисања расхода у буџету и то: прво 05.04.2018. године¹⁰ у износу од 155.000 КМ, друго 14.11.2018. године¹¹ у износу од 320.000 КМ и треће 31.12.2018. године¹² у износу од 198.000 КМ, која је одобрило Министарство финансија и трезора БиХ. У сљедећој табели је приказана структура извршених реструктурисања у 2018. години.

Реструктурисање расхода у 2018. години				
Датум Одлуке	Опис позиције	Умањење КМ	Опис позиције	Увећање КМ
05.04.2018.	Набавка опреме	155,000	Набавка грађевина	155,000
	У к у п н о	155,000		
14.11.2018.	Накнада трошкова запослених	130,000	Путни трошкови	80,000
	ПТТ услуге	50,000	Услуге превоза и горива	200,000
	Набавка сталних средстава у облику права	40,000	Набавка опреме	40,000
	У к у п н о	320.000 КМ		
31.12.2018.	Издаци за услуге превоза и горива	180,000	Набавка материјала	180,000
	Набавка грађевина	15,000	Набавка опреме	18,000
	Набавка осталих сталних средстава	3,000		
	У к у п н о	198,000		
У К У П Н О		673,000		

⁹ Службени гласник БиХ, број 08/18

¹⁰ Одлука о реструктурисању број: 05-16-2-3592-2/18 од 05.04.2018. године

¹¹ Одлука о реструктурисању број: 05-16-2-10334-2/18 од 14.11.2018. године

¹² Одлука о реструктурисању број: 05-16-2-10334-7/18 од 31.12.2018. године

Средства у износу од 40.000 КМ за набавку опреме (набавка возила) по другој Одлуци о реструктурисању расхода, су била неопходна због већих цијена које су понуђене у поступку јавне набавке возила у односу на планирани износ. Иначе, Одлука о избору најповољнијег понуђача за набавку возила је донесена 02.10.2018. године, када Гранична полиција није имала на располагању средства која су била изнад планираног износа набавке моторних возила.

С обзиром на то да је треће реструктурисање тражено након што су створене обавезе (набавка грађевина, услуге превоза и горива) Министарство финансија и трезора БиХ је одобрило исто јер би неизмиривање створених обавеза узроковало негативне посљедице по буџет институција БиХ, али је скренуло пажњу на то да је одговорност за стварање обавеза преко износа утврђених Законом о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2018. годину и Законом о финансирању институција БиХ, као и примјена законских одредби везаних за јавне набавке на Граничној полицији.

На захтјев Граничне полиције, Министарство финансија и трезора БиХ је дало сагласност на измјену намјенске структуре капиталних издатака за 2018. годину, према којој су, у децембру 2018. године, остварени приходи од продаје сталних средстава у износу од 190.315 КМ. Од наведеног износа 150.000 КМ је планирано Законом о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2018. годину, а преостали износ од 40.315 КМ се, према одобрењу, могао користити за набавку опреме исте намјене до укупног износа оствареног примитка.

ПРЕПОРУКА 4

Потребно је да Гранична полиција посвети више пажње планирању позиција у буџету и начину стварања обавеза.

План и програм рада Граничне полиције за 2018. годину Савјет министара БиХ је усвојио на 125. сједници одржаној 22.12.2017. године. Извјештај о раду Граничне полиције за 2018. годину упућен је преко Министарства безбједности БиХ на разматрање и усвајање Савјету министара БиХ.

У вријеме вршења ревизије, Извјештај о раду на Савјету министара БиХ није разматран.

5. ФИНАНСИЈСКИ ИЗВЈЕШТАЈИ

Гранична полиција је сачинила Годишњи финансијски извјештај за 2018. годину и доставила га надлежним органима и институцијама у складу са важећим прописима и у утврђеном року.

Годишњи финансијски извјештај није објављен на веб страници Граничне полиције.

Анализом биљешки уз финансијске извјештаје констатовано је да су исте сачињене у складу са Правилником о финансијском извјештавању институција Босне и Херцеговине.¹³

¹³ Правилник о финансијском извјештавању институција Босне и Херцеговине број: 01-05-02-2-1993 /15 од 20.02.2015. године

5.1 Преглед расхода и издатака из буџета

У прегледу расхода и издатака по економским категоријама-збирно, у периоду од 01.01. до 31.12.2018. године, укупно остварени расходи исказани су у износу од 70.664.060 КМ, што је у односу на расположива средства у буџету за 2018. годину мање за 6.755.940 КМ.

Значајни расходи из буџета односе се на: бруто плате (53.149.422 КМ), накнаде запослених (9.423.564 КМ) издатке за употребу возила (1.891.042 КМ) набавку материјала (1.714.060 КМ). Остали значајни расходи односе се на набавку опреме (2.121.866 КМ).

Преглед расхода и издатака из буџета приказан је у Табели I у прилогу Извјештаја.

5.1.1 Бруто плате

Укупно остварене бруто плате и накнаде из плата са 31.12.2018. године износе 53.149.422 КМ, односно 92% одобрених буџетских средстава. У децембру 2018. године у Граничној полицији је исплаћена плата за 2.082 запослених. Према подацима кадровске службе, број запослених у Граничној полицији са 31.12.2018. године је износио 2.184.

Систематизацијом радних мјеста предвиђено је да Гранична полиција има 2646 запослених, од чега 2.426 полицијских службеника, 163 запосленика и 57 државних службеника. Законом о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2018. годину, Граничној полицији је одобрено 2371 запослених.

Додатак на плату полицијским службеницима: Полицијски службеници у Граничној полицији остварују полицијски додатак у износу од 35% од основне плате, на основу Одлуке директора из 2008. године, којом се утврђује списак радних мјеста у Граничној полицији према припадајућим платним разредима, коефицијентима и посебним додацима. У рјешењима о коефицијентима полицијских службеника се наводи и право на посебан додатак. Будући да не постоји подзаконски акт којим би се регулисала висина посебног додатка за полицијске службенике сагласно Закону о платама и накнадама у институцијама БиХ, претходних година смо у нашим извјештајима наведеном питању посветили значајну пажњу.

Узимајући у обзир да би се правилник о полицијском додатку односио на све полицијске агенције на нивоу БиХ, а да Законом о платама и накнадама у институцијама БиХ није обухваћена Дирекција за координацију полицијских тијела у БиХ, то се у 2017. години приступило измјенама и допунама наведеног закона у циљу стварања претпоставки да се и поменута полицијска агенција обухвати правилником о полицијском додатку који треба бити донесен.

Парламентарна скупштина БиХ је на 54. сједници Представничког дома, одржаној у децембру 2017. године и на 36. сједници Дома народа, у фебруару 2018. године, усвојила Закон о измјенама Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ у дијелу који се односи на посебан додатак (полицијски додатак), али у различитим текстовима. Будући да је Закон о измјенама Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ усвојен у различитим текстовима у домовима Парламентарне скупштине БиХ, основана је

Заједничка комисија за усаглашавање текста Закона. Процес усаглашавања текста Закона у вријеме вршења ревизије није био окончан.

Током ревизије смо упознати да су, због евидентног застоја у Парламенту БиХ у вези са усвајањем измјена и допуна Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ, покренуте активности на изради правилника о полицијском додатку уз примјену постојећег регулаторног оквира.

ПРЕПОРУКА 5

Потребно је да Гранична полиција задржи проактиван приступ регулисању питања полицијског додатка, с обзиром на то да се садашње исплате по датом основу врше без подзаконског акта.

Накнаде за превоз на посао и са посла (3.908.540 KM): Одлуком директора из маја 2018. године¹⁴ именована је Комисија за провјеру тачности и истинитости података у захтјевима за накнаду трошкова превоза запослених у Граничној полицији. Према достављеним подацима, након извјештаја Комисије сачињено је 971 ново рјешење за накнаду за превоз, гдје је за 814 запослених утврђена мања удаљеност од приказане у захтјеву, а код 157 запослених је утврђена већа удаљеност од поднесене. Запослени у Граничној полицији су на 21 ново рјешење о превозу изјавили жалбе. Потврђена су првостепена рјешења о превозу за полицијске службенике, а за два случаја жалби које су упутили државни службеници Одбор државне службе за жалбе БиХ се огласио ненадлежним и упутио жалиоце на парнични поступак.

На налазе Комисије 484 запослена су изјавила приговоре, достављајући нове документоване захтјеве за накнаду за превоз у којима је наведена и нова удаљеност од мјеста рада до мјеста пребивалишта. Исти нису били предметом ревизије, будући да су приговори и докази достављени Комисији која је именована у јануару 2019. године, а која има задатак да размотри достављене приговоре. У складу са Одлуком, рок за извршење задатака је био 15.02.2019. године, али је исти, како смо информисани, продужен.

Према достављеном прегледу са 31.12.2018. године за 1.075 рјешења о накнади за превоз утврђен је обрачун разлике накнаде за трошкове превоза са посла и на посао. За запослене код којих је утврђено да је удаљеност већа од поднесене, на основу нових рјешења обрачунате су позитивне разлике накнаде за превоз, у укупном износу од 11.350 KM, а разлика је исплаћена при обрачуну и исплати накнаде за децембар. За запослене код којих је утврђена удаљеност мања од оне која је пријављена, у укупном обрачунатом износу од 89.378 KM (негативна разлика накнаде трошкова за превоз), наплата разлике се врши обуставом остварене мјесечне накнаде трошкова превоза од децембра 2018. године до коначног намирња дуга. *Наведена потраживања од запослених нису књиговодствено евидентирана те иста нису била ни предметом пописа за 2018. годину.*

¹⁴ Одлука број: 17-06-2-02-1642-2351/17 од 24.05.2018. године

ПРЕПОРУКА 6

Гранична полиција треба окончати активности на успостави јединственог начина обрачуна накнаде за превоз, у складу са Одлуком Савјета министара,¹⁵ на начин да сви запослени имају исти третман, односно да се признавање трошкова превоза врши за све запослене у складу са истим критеријумима.

5.1.2 Издаци за употребу возила

Укупни издаци за употребу возила у 2018. години износе 1.891.042 КМ. Значајнији издаци односе се на набавку горива (1.153.620 КМ), набавку материјала и услуга одржавања возила (349.507 КМ) те осигурање возила (161.327 КМ).

Правилником о условима набавке и начину кориштења службених возила у институцијама БиХ¹⁶ Граничној полицији је дато право кориштења три службена возила, као и право на кориштење службених специјализованих возила. Гранична полиција је Правилником о условима набавке и начину кориштења службених специјализованих возила (у даљем тексту: Правилник о возилима), на који је сагласност дао Савјет министара БиХ, дефинисала број и врсту возила које може да набавља, максималну појединачну цијену по свакој врсти возила, као и право на кориштење и управљање службеним специјализованим возилима. Тако је, на примјер, за набавку комби возила дефинисана максимална појединачна цијена од 85.000 КМ, док је за набавку путничког моторног возила дефинисана цијена од 90.000 КМ.

Према презентованом прегледу службених возила, закључно са 31.12.2018. године, Гранична полиција располаже једним службеним возилом и 377¹⁷ службених специјализованих возила. Анализирајући употребу одређене врсте службених специјализованих возила (комби возила, теренска и путничка возила) може се констатовати да Гранична полиција располаже већим бројем возила од 309, колико је одобрено важећим Правилником. С обзиром на то да Гранична полиција током године врши отпис и продају возила, али и куповину нових возила, може се закључити да ова два процеса нису динамички усклађена, што и доводи до дисбаланса у возном парку. У 2018. години отписано је и стављено ван употребе 30 возила, која су заједно са осам возила отписаних ранијих година била предмет продаје, а крајем године је набављено 18 нових возила. У коначници на 31.12.2018. године Гранична полиција је на стању имала 318 возила која су била предметом анализе.

¹⁵ Одлука о висини, начину и поступку остваривања права на накнаду за превоз у институцијама БиХ (Службени гласник БиХ, број: 72/17)

¹⁶ Службени гласник БиХ, бр: 26/14, 81/14, 78/15, 42/17, 62/17, 34/18 и 5/19

¹⁷ Наведени број службених специјализованих возила укључује и мотоцикле, чамце, приколице и сл.

ПРЕПОРУКА 7

Гранична полиција би требала приликом планирања куповине нових возила вршити истовремено и планирање активности отписа старијих возила и њихову продају како би наведене активности биле у значајној мјери усклађене и како би се успио остварити циљ да у коначници број службених специјализованих возила, по врсти и броју, буде усклађен са важећим Правилником Савјета министара.

Правилником о возилима Граничне полиције дефинисано је да директор може, у циљу обезбјеђивања континуитета и ефикасности у извршењу послова и задатака, утврдити право на кориштење службених специјализованих возила у складу са оперативним потребама. Сагледавајући употребу возила, може се констатовати да је и у 2018. години кориштено раније дато право на употребу возила 24 сата, односно право кориштења возила за долазак на посао и одлазак са посла. Директор је одлуком одобрио, поред три возила која су дата на располагање 24 сата, кориштење и 13 службених специјализованих возила за долазак на посао и одлазак са посла. Право кориштења возила за долазак на посао и одлазак са посла дато је шефу Кабинета, начелнику интерне ревизије, савјетницима у Кабинету и начелницима организационих јединица. С обзиром на то да је Правилником о условима набавке и начину кориштења Савјета министара БиХ дефинисано да су службена специјализована возила, возила за обављање оперативних полицијских, обавјештајних и осталих безбједносних и инспекцијских послова, долазак на посао и одлазак са посла се не може подвести под наведено.

ПРЕПОРУКА 8

Сматрамо да је неопходно преиспитати дата права на континуирану употребу службених специјализованих возила те исто ускладити са оперативним потребама Граничне полиције.

Анализирајући трошкове који се вежу за употребу возила, може се констатовати да су исти већи за 32% у односу на претходну годину. Значајније повећање трошкова евидентирано је на позицији горива. Због великог прилива миграната на источну границу Босне и Херцеговине, активности Граничне полиције су се значајно повећале, што се рефлектовало и на повећање потрошње горива. С обзиром на то да се ради о ванредној ситуацији, расположива средства за гориво нису била довољна, па је два пута вршено реструктурисање средстава, на основу којих је повећана ова буџетска позиција за 380.000 КМ.

И поред чињенице да су у 2018. години активности Граничне полиције значајно повећане и даље се може закључити да поједина возила на годишњем нивоу прелазе малу километражу.

Узимајући у обзир чињеницу да је кроз године констатовано да дио службених специјализованих возила, за која се не може потврдити да су предвиђена за употребу у посебним ситуацијама (које се јављају повремено), прелази мали број километара, поставља се питање рентабилности возила и економичности приликом располагања јавним средствима.

5.1.3 Уговорене услуге

5.1.3.1 Пружање угоститељских услуга и услуга смјештаја

На захтјев Оперативног штаба за миграције при Министарству безбједности Босне и Херцеговине, Савјет министара Босне и Херцеговине је одлуком број 14/18 од 16.08.2018. године додијелио Граничној полицији 200.000 КМ из средстава текуће резерве буџета за обезбјеђење трошкова смјештаја и исхране припадника МУП-а Републике Српске који су пружали помоћ припадницима Граничне полиције у пословима граничне контроле.

Трошкове смјештаја припадника МУП-а Републике Српске измиривала је међународна организација за миграције (IOM) до 20.07.2018. године, иста је од наведеног датума престала са плаћањем наведених обавеза, а како су обавезе настале потребно их је измити.

С обзиром на то да Гранична полиција није створила настале обавезе по наведеном основу, накнадно је од Савјета министара тражила додатну инструкцију у вези са утрошком средстава текуће резерве. Савјет министара није прихватио доношење новог акта везано за одобрену текућу резерву те је Гранична полиција настојала обезбиједити барем одређено одобрење од Оперативног штаба за питање миграција како би извршила плаћања.

Сходно томе, Оперативни штаб је у децембру 2018. године донио Закључак о одобравању плаћања насталих трошкова за смјештај и исхрану припадника МУП-а РС-а, а исти је потписао предсједник Оперативног штаба за питања миграција у БиХ. Закључком се Граничној полицији одобрава да плати настале трошкове смјештаја у периоду од 20.07.2018. године до 31.12.2018. године у укупном износу од 77.583 КМ за четири добављача. У образложењу закључка је наведено да су међународне организације (IOM) престале са финансирањем трошкова исхране и смјештаја за претходно наведени период, односно да су отказале обећано финансирање трошкова, те да је, имајући у виду повећање испомоћи Граничној полицији, потребно извршити наведено плаћање.

5.1.4 Капитални издаци

Укупна вриједност капиталних издатака који су планирани и одобрени у буџету у 2018. години износи 2.690.315 КМ, а реализовани су у износу од 2.357.506 КМ. Значајну ставку капиталних издатака чини опрема која је планирана у износу од 2.440.414 КМ, а реализована у износу од 2.121.866 КМ.

У оквиру набављене опреме најзначајнији износи се односе на: моторна возила (1.223.153 КМ), опрему за пренос података и гласа (402.813 КМ), компјутерску опрему (256.465 КМ).

У 2018. години Граничној полицији је донирана опрема у вриједности од 11.061.050 КМ.

5.2 Преглед прихода и примитака

Гранична полиција је у 2018. години евидентирала приходе у укупном износу од 933.097 КМ. Значајнији приходи остварени су на основу наплате новчаних казни (518.510 КМ), продаје сталних средстава - возила (188.761 КМ) и наплате казни по Закону о кретању и боравку странаца и азилу (178.662 КМ).

Поступајући у складу са својим надлежностима, спроводећи одредбе Закона о надзору и контроли преласка државне границе, Закона о кретању и боравку странаца и азилу те спречавању, откривању и истраживању дјела која су прописана кривичним законима у БиХ, Гранична полиција врши издавање прекршајних налога. Успостављен је систем евидентирања издатих прекршајних налога на начин да се приликом издавања налога исти евидентира у Регистар новчаних казни (ROF) у коме се прати статус налога. Аутоматски се евидентира плаћање прекршајног налога уколико је у уплатници назначен његов број. Гранична полиција има проактиван став по питању праћења и контроле наплате прихода. У циљу поузданијег праћења наплате прихода, Гранична полиција је захтијевала надоградњу постојећег система. Надоградња је извршена, наведена уплата у року од осам дана се процентуално евидентира као 100% реализована. Законом дефинисано право уплате половине изречене новчане казне, у року од осам дана, Регистар новчаних казни и даље вриједносно не евидентира као потпуно измирену обавезу. Према томе, Регистар новчаних казни и даље не омогућава генерисање поузданих података о ненаплаћеним прекршајним налозима.

ПРЕПОРУКА 9

Потребно је обезбиједити да Регистар новчаних казни садржи тачне податке о вриједности ненаплаћених новчаних казни.

Према расположивим информацијама и достављеним подацима Гранична полиција је наставила са успостављеном праксом да, у случајевима када се плаћање налога за прекршаје не врши благовремено, покреће поступак принудне наплате преко ентитетских пореских управа. Ентитети различито поступају по захтјевима за принудну наплату. Порезна управа Федерације одбија упућене им захтјеве са образложењем да је законским одредбама прописано да се поступци присилне наплате могу примјењивати само за ону пореску обавезу за коју је уручен налог за плаћања од стране Порезне управе ФБиХ.

Анализирајући динамику наплате прекршајних налога може се констатовати да наплата није у пуној мјери ефикасна. С обзиром на то да системски није обезбијеђено, кроз Главну књигу Трезора, евидентирање потраживања по основу издатих налога, као и чињеницу да исказана потраживања из Регистра новчаних казни нису поуздана, постоји потреба да се све релевантне институције укључе у стварање услова који обезбјеђују поуздано праћење и наплату законом изречених казни. Овакво успостављен систем, са детектованим недостацима, доводи у питање сврху издавања прекршајних налога у појединим случајевима. Цијенећи све предузете активности Граничне полиције за наплату потраживања по издатим прекршајним налозима, чињеница је да ипак долази до застареле потраживања по овом основу. Према подацима из ROF система у 2018. години су застарјела потраживања у вриједности од 75.190 КМ.

ПРЕПОРУКА 10

Потребно је, у циљу његовог рјешавања, проблем са наплатом новчаних казни и њиховим застаријевањем упутити на адресе свих институција које имају одговорност и обавезу да наведено питање ријеше, гдје би били презентовани и бројчани показатељи о издатим прекршајним налозима и њиховој застари у задњих неколико година, као и о активностима које је Гранична полиција до сада проводила на рјешавању наведеног питања.

Надаље, Гранична полиција је остварила приход од продаје основних средстава, а на основу проведене три лицитације. Предмет продаје највећим дијелом су била моторна возила. Продаја је вршена на основу прикупљања затворених писмених понуда. Поведеној лицитацији продато је 16 возила, док за остала 24 возила није било заинтересованих купаца.

5.3 Биланс стања

У билансу стања на 31.12.2018. године исказана су укупна средства у износу од 27.765.499 КМ. Укупне обавезе са изворима средстава исказане су у износу од 35.533.287 КМ.

Значајне ставке биланса стања односе се на краткорочна потраживања (442.368 КМ), неотписану вриједност сталних средстава (27.307.424 КМ), обавезе према добављачима (2.243.070 КМ), обавезе према запосленима (5.352.350 КМ) и краткорочна разграничења (630.443 КМ).

Биланс стања приказан је у Табели II у прилогу Извјештаја.

5.3.1 Попис средстава и обавеза

Гранична полиција је извршила попис сталних средстава, новчаних средстава, потраживања и обавеза, те ситног инвентара и материјала на 31.12.2018. године. Директор Граничне полиције БиХ је донио Одлуку о усвајању Извјештаја Централне пописне комисије, те наложио да се поступи у складу са наведеним Извјештајем.

Поступцима ревизије утврђене су сљедеће неправилности приликом пописа средстава и обавеза:

Увидом у документацију констатовано је да није извршено усклађивање стварног и књиговодственог стања кроз Модул дуготрајне имовине.

Централна пописна комисија је констатовала да стварно стање сталних средстава не одговара књиговодственом. Наиме, евидентиран је мањак сталних средстава набавне вриједности 40.890 КМ и садашње вриједности 1.355 КМ.

Према Извјештају о попису, Централна пописна комисија предлаже да се мањак сталних средстава евидентира на терет Граничне полиције БиХ до окончања истражних радњи. За вријеме ревизије нису биле расположиве информације везане за изјашњења запослених о утврђеним мањковима.

Попис обавеза: Комисија за попис обавеза, новчаних средстава, потраживања, вриједносних папира и средстава у ванбилансној евиденцији је извршила попис обавеза и разграничења на 31.12.2018. године.

Сачињена је спецификација обавеза према добављачима на 31.12.2018. године с прометом и салдима истих. Констатовано је да Гранична полиција БиХ води евиденцију о изводима отворених ставки примљених од добављача са исказаним обавезама према истим са 31.12.2018. године. Уочена су неслагања у испостављеним IOS-има, а исти су оспоравани дјелимично или у пуним износима. Оспоравања се односе или на књижна одобрења или на то што фактуре добављача нису запримљене. Током ревизије упутили смо конфирмације за седам значајнијих добављача Граничне полиције БиХ. На основу увида у достављене конфирмације констатовали смо да су три добављача потврдила износе евидентираних обавеза Граничне полиције на 31.12.2018. године (Зенко д.о.о., Текстилна индустрија Мостар и КМ Траде д.о.о.), два добављача су исказала већа потраживања према Граничној полицији у односу на исказане обавезе Граничне полиције на 31. 12. 2018. године у укупном износу од 6.233 КМ (Мен д.о.о. и Мибо Комуникације д.о.о.), а један добављач је исказао мања потраживања према Граничној полицији у односу на исказане обавезе Граничне полиције на 31.12.2018. године у износу од 1.168 КМ (King ICT д.о.о.). Један добављач није одговорио, односно није доставио конфирмацију.

Краткорочна разграничења у оквиру пасиве износе 630.443 КМ, а односе се на разграничене расходе за набавку роба и услуга. Ради се о опреми за коју су потписани уговори о испоруци до 31.12.2018. године и за коју су резервисана средства. Почетком 2019. године, на основу испостављених фактура, извршено је плаћање дијела опреме у вриједности од 361.130 КМ.

ПРЕПОРУКА 11

Потребно је да Гранична полиција, узимајући у обзир уочене слабости у последње двије године у погледу усклађености салда обавеза према добављачима, изврши детаљну анализу салда на контима добављача, узимајући у обзир и расположиве податке из IOS-а које посједује, те у сарадњи са добављачима утврди стварна стања, као и разлоге који су утицали на утврђена одступања.

Попис потраживања је извршен по појединим аналитичким контима са спецификацијама свих потраживања Граничне полиције БиХ. Пописна комисија је констатовала да укупна потраживања Граничне полиције БиХ износе 458.075 КМ. Краткорочна потраживања износе 442.368 КМ. Највећи дио краткорочних потраживања односи се на потраживања од Херцеговачке банке по основу депонованих средстава у износу од 313.991 КМ, потраживања за рефундације накнада за боловање у износу од 81.828 КМ, осталих потраживања у износу од 34.115 КМ и аконтације за службена путовања у износу од 9.058 КМ.

Остала краткорочна потраживања односе се на потраживања за штете од осигуравајућих друштава у износу од 1.174 КМ и прелазног рачуна потраживања у износу од 2.201 КМ.

5.4 Преглед динамике запошљавања

У 2018. години Гранична полиција је примила 176 новозапослених, од тога 169 кадета за чин полицајац и млађи инспектор на основу одлука Савјета министара¹⁸, након завршене основне обуке уз пробни рад од 12 мјесеци, шест службеника на неодређено вријеме по реализацији јавних огласа из 2017. године, док је једно лице враћено у радни однос у Граничну полицију извршењем правоснажне судске пресуде.

У току 2018. године унапријеђено је укупно 159 запослених, након обављеног интерног огласа. Извршено је укупно 270 интерних премјештаја од чега су три интерна премјештаја извршена на нижу позицију, а један интерни премјештај на вишу позицију.

Гранична полиција је према презентованим подацима у 2018. години имала 15 суспендованих службеника. Током суспензије запосленима се исплаћује 55% основне плате, односно 65% основне плате ако су остварили породицу.

Пријем запослених на одређено вријеме: У току 2018. године у Граничној полицији је вршен пријем запосленика на одређено вријеме, а уговори о раду су закључивани са девет лица.

Заснивање радног односа на одређено вријеме вршено је током цијеле године (4х3 мјесеца) без расписивања јавног огласа за пријем на одређено вријеме. Између два ангажмана од по три мјесеца су прављени краћи прекиди, а било је случајева да прекида није ни било.

Ангажмани су вршени углавном позивањем на одредбе члана 9. став 1. тачка ц) Закона о раду у институцијама БиХ, којим је прописано да се *јавни оглас не расписује за пријем у радни однос запосленика на одређено вријеме до три мјесеца, када због хитности обављања посла, изненадног повећања обима посла и изненадног одсуства запосленика није могуће благовремено спровести јавни оглас.*

Узимајући у обзир да је ангажман лица на одређено вријеме вршен током цијеле године то се намеће питање испуњености услова хитности у конкретној ситуацији.

ПРЕПОРУКА 12

Неопходно је преиспитати континуирани ангажман лица путем уговора на одређено вријеме узимајући у обзир захтјеве које за такве ангажмане поставља Закон о раду у институцијама БиХ.

6. ЈАВНЕ НАБАВКЕ

Гранична полиција је донијела План јавних набавки за 2018. годину како је прописано Законом о јавним набавкама.¹⁹ Измјена Плана набавки је извршена у децембру 2018. године, гдје је за неке набавке помјерено вријеме почетка набавке, а у план су уврштене и неке нове набавке, док се од неких набавки одустало.

¹⁸ Службени гласник БиХ, број: 29/16 и 75/16

¹⁹ Службени гласник БиХ, број: 39/14

Начин функционисања јавних набавки у Граничној полицији се није битније промијенио у односу на 2017. годину. Најзначајнији дио послова везаних за јавне набавке проводи се у Одсјеку за логистику који припрема и проводи поступке набавке до фазе у којој поступак преузима Комисија за јавне набавке. У комисијама за јавне набавке су ангажовани и запослени у Одсјеку за логистику. У погледу достављања потреба за набавкама, Одсјеку за логистику се достављају подаци из Сектора за стратешко планирање, док за остале предмете набавке (текући издаци) Одсјек на бази историјских података и досадашњих искустава саставља спецификације потреба Граничне полиције кроз тендерску документацију. Такође, одређени вид подршке Одсјеку за логистику, због специфичности роба и услуга, долази из ИТ сектора приликом сачињавања тендерске документације (спецификација) за дате потребе.

Због ограничености кадровских ресурса, обима набавки и њихове разноврсности, те сходно томе захтјева који се у стручном и професионалном смислу постављају пред лица која раде у Одсјеку за логистику, сматрамо да је континуирана едукација особља која ради на јавним набавкама од посебне важности. Према расположивим информацијама, не постоји план обуке и едукације у Граничној полицији којим би била обухваћена и лица ангажована на пословима јавних набавки.

За провођење поступка набавки директор је именовао двије комисије које су у току године равномјерним распоредом поступка проводиле активности из надлежности комисије.

Према презентованим подацима, Гранична полиција је у 2018. години провела укупно 37 поступка јавних набавки након којих су закључени оквирни споразуми или уговори (отворени, конкурентски, ограничени, преговарачки и поступци у складу са Анексом II, дио Б). Од наведеног броја проведено је 19 отворених поступка (2.500.252 KM), 17 поступка путем конкурентског захтјева (378.267 KM) и један ограничени поступак (219.900 KM).

Остале набавке у вриједности од 204.780 KM проведене су путем директног споразума.

Наводимо нека од запажања и слабости уочене током ревизије процеса јавних набавки:

Приликом провођења отвореног поступка за набавку радова процијењене вриједности 157.950 KM (са ПДВ-ом) у дијелу техничке и професионалне способности (члан 51. Закона о јавним набавкама) нису захтијеване образовне и професионалне квалификације извођача радова и квалификације његовог руководећег особља, нарочито квалификације лица која су одговорна за извођење предметног уговора, што се у пракси за набавке радова показало битним и оправданим.

У поступку набавке мрежне опреме у једном од лотова вриједности од 153.295 KM (мрежна опрема и комуникајски линкови) утврђено је позивање на мрежну опрему одређене робне марке гдје приликом специфицирања није кориштен појам “или еквивалент”. Такође, у датом поступку није дефинисано трајање гарантног рока, него је исто остављено понуђачима да сами одреде у својој понуди.

Ревизионим поступцима констатовано је да Гранична полиција БиХ за већи дио реализованог износа трошкова смјештаја у земљи нема закључен уговор за услуге смјештаја на основу проведене процедуре путем Анекса II дио Б Закона о јавним набавкама. Посљедњи покушај покренут у септембру 2018. године је поништен је јер су пристигле неприхватљиве понуде и понуде чија вриједност премашује процијењену вриједност.

У Плану набавки је наведена набавка униформи и то у збирном износу тј. није специфицирана по дијеловима униформи. Тачније, у 2018. години за набавку дијелова

полицијске униформе планиран је збирно износ од 2.350.000 KM без подјеле на дијелове униформи који се планирају набавити. Чињеница је да су набавке униформи (јакне, ципеле, кошуље, качкети) реализоване од добављача који су изабрани у поступцима јавних набавки у 2016. години и 2015. години као и крајем 2017. године, и да највећи дио износа који је планиран у Плану јавних набавки за 2018. годину није реализован. Разлог за наведено је тај што је Гранична полиција очекивала усвајање правилника о изгледу полицијских униформи како би по истом вршила набавку униформи. Како наведени правилник није објављен и није ступио на снагу, извршене су набавке по претходно закљученим оквирним споразумима који су још били на снази.

ПРЕПОРУКА 13

Потребно је унаприједити систем интерних контрола у јавним набавкама, како би се уочене слабости у будућем поступању отклониле. У том смислу је посебно важно да се тендерска документација сачињава са посебном пажњом, водећи рачуна о свим њеним дијеловима, како би поступци који се проводе били усаглашени са регулаторним оквиром.

Директни споразуми (204.780 KM): У Плану набавки провођење директних споразума није фиксирано на одређени период, него на цијелу годину. Планиран је знатан број директних споразума за робе и услуге у вриједности на граници директног споразума (6.000 KM). Како се у значајном броју ради о робама и услугама које се у континуитету набављају у Граничној полицији то се поставља питање могућности обједињавања таквих набавки и провођење одговарајућег поступка набавке (оквирни споразум), чиме би се редуковао број набавки које се проводе путем директног споразума као најнетранспарентнијег вида набавке роба, услуга и радова.

ПРЕПОРУКА 14

Потребно је анализирати структуру директних споразума у Граничној полицији у циљу обједињавања свих оних роба, услуга и радова исте врсте за којим постоји потреба из године у годину у циљу окрупњавања набавки и провођења одговарајућег поступка набавке на бази потреба од неколико година кроз закључивање оквирних споразума. Наведено треба да има за циљ редуковање директног споразума као најнетранспарентнијег вида набавке.

Увидом у реализацију укупно покренутих поступака јавних набавки те тестирањем процедура значајнијих окончаних поступака јавних набавки који се односе на набавку службених специјализованих возила, набавку тонера (кертриџа) и хране за службене псе, утврђени су недостаци које наводимо у наставку. Такође, у овом дијелу дајемо осврт и на реализацију Споразума о набавкама полицијских тијела (заједничке набавке).

6.1 Набавка службених специјализованих возила

Гранична полиција је сходно Плану набавки у јулу 2018. године покренула отворени поступак за набавку моторних возила кроз три лота и то: лот 1 - Возило са погоном на сва четири точка (6 комада), лот 2 - Комби возило са погоном на сва четири точка (7 комада) и лот 3 - Теренско возило са погоном на сва четири точка (7 комада). Критеријум за избор најповољнијег понуђача била је најнижа цијена. Процијењена појединачна вриједност возила са ПДВ-ом по лотовима износила је: лот 1 - 40.000 КМ, лот 2 - 65.000 КМ и лот 3 - 70.000 КМ.

У тендерској документацији су специфициране карактеристике возила која се набављају по лотовима

на начин да су кориштени отворени интервали за поједине карактеристике возила.

Садржај тендерске документације (лот 1 и 3) у погледу техничких спецификација је скоро па идентичан тендерској документацији која је сачињавана за набавку возила у 2016. години, иако је у Извјештају о обављеној ревизији за 2016. годину Канцеларија за ревизију детаљно описала недостатке и слабости тада проведене процедуре набавке возила и дата је препорука у којој је акценат био на обавези поштивања општих принципа при провођењу јавне набавке. На сличан начин је Граничној полицији скренута пажња на набавку возила у 2017. години, када је набављено 13 комби возила.

У току ревизије предметне набавке, од запослених у Одсјеку за логистику смо тражили податке о истраживању тржишта прије покретања наведене процедуре с циљем сагледавања која су возила према том истраживању могла испунити услове из тендерске документације тј. техничке карактеристике возила која се набављају. Према презентованим подацима, за лот 1 услове су могли испунити: VW Golf 7, Audi (A3), Mercedes (А и Б класе), BMW (118 и 120) и Mini Countryman. Између осталог, констатовано је да се за наведени лот тражи *hatchback* возило, а возила Mercedes Б класе су *моноволумени* те да је Mini Countryman *crossover SUV* возило.

За лот 2 нису нам презентована возила која могу испунити услове из техничке спецификације али нам је усмено казано да прописане услове у Босни и Херцеговини може испунити само VW комби Т6. За лот 3 презентовани су нам подаци према којима су услове из техничке спецификације испуњавала возила сљедећих марки: VW Tiguan, Audi Q3 (из достављеног прегледа видљиво да не испуњава услов потребне минималне дужине возила), BMW X1, BMW X3, Nissan X Trail и Mercedes GLC 220. Под претпоставком да су за лотове 1 и 3, осим возила VW, неке од осталих марки возила и могле испунити све захтијеване услове, возила марке BMW, Mercedes, Audi (изузимајући возило Nissan) су знатно скупља на тржишту од возила марке VW и вођени принципима економске логике није реално очекивати (а то и досадашња пракса показује) да дистрибутери наведених премиум марки возила понуде возила која се траже у оквирима процијењене вриједности набавке, што показују и закључени уговори о набавци возила у посљедњих неколико година у Граничној полицији и марке возила које се набављају.

У колико је на крају конкуренција стварно сведена углавном на дистрибутивну мрежу једне марке возила (VW), као и у претходним набавкама, онда пракса показује да скоро у свим случајевима активна конкуренција у таквим условима не постоји. Доказ за то је и чињеница да су у Граничној полицији у посљедњих неколико година добављачи за возила углавном били дистрибутери возила марке VW, наступајући самостално, а у једном случају 2016. године као конзорциј. При томе, у посљедњих шест година (2012-2017) само у 2017. години добављач није била компанија M.R.M. export import Љубушки. Наводимо вриједности испорука VW возила по годинама: 2013. година - 25 возила укупне

вриједности 970.515 KM (M.R.M.); 2014. година - 30 возила укупне вриједности 1.225.074 KM (M.R.M.); 2015. година - 28 возила укупне вриједности 1.662.773 KM (M.R.M.); 2016. година - 26 возила укупне вриједности 1.460.310 KM (конзорциј M.R.M. - Porsche) и 2017. године - 13 возила (комби) укупне вриједности 893.592 KM (Брчко Гас).

Можемо констатовати да је у датом поступку набавке било више преузимања тендерске документације од потенцијалних понуђача, а да је у предвиђеном року за доставом понуда пристигла само по једна понуда за сва три лота, и то од понуђача M.R.M. export import Љубушки који је овлаштени дистрибутер возила марке VW.

У достављеној понуди за лот 1 је понуђено возило VW GOLF 7, за лот 2 возило VW комби T6, а за лот 3 возило VW Tiguan. Појединачне понуђене цијене по лотовима са ПДВ-ом су износиле: лот 1 - цца 50.042 KM, лот 2 – цца 71.014 KM и лот 3 – 60.828 KM. У обрасцима за исказивање понуђених цијена није исказан попуст ни по једном лоту.

Сходно достављеним понудама и процијењеној вриједности набавке, могу се уочити значајна одступања. За лот 1 одступање појединачно по возилу је навише за 10.042 KM у односу на процијењену вриједност или укупно у збиру 60.252 KM. За лот 2 појединачно одступање по возилу је навише у износу од 6.014 KM или укупно у збиру 42.098 KM, док је за лот 3 појединачно одступање наниже у односу на процијењену вриједност у износу од 9.172 KM или укупно у збиру 64.200 KM. Сходно наведеном, може се казати да за лотове 1 и 2 понуђене цијене у значајном износу одступају од процијењене вриједности набавке (лот 1 за 25 % а лот 2 за 9%). За лот 3 одступање је такође значајно (15%), али оно је у корист Граничне полиције.

С обзиром на то да Гранична полиција сваке године проводи набавке возила и лица која раде на набавкама имају завидно искуство у датом сегменту, нису нам јасна тако значајна одступања у процијењеној вриједности набавке по сва три лота.

Уочено је да је 2016. године приликом набавке возила истих техничких карактеристика као и возило специфицирано по лоту 1 у овој набавци, понуђена цијена износила цца 46.000 KM са ПДВ-ом за возило Golf VII (EURO 5) са HIGHLINE пакетом опреме (највиши пакет опреме), док је по предметном тендеру понуђен Голф ВИИ (EURO 6) са COMFORTLINE пакетом опреме (средњи пакет опреме) по цијени од 50.042 KM. Такође, при набавци возила VW Tiguan (EURO 5) са пакетом опреме COMFORTLINE (средњи пакет опреме) у 2016. години остварена је цијена од цца 60.000 KM, а по скоро истој цијени у предметној набавци понуђач је понудио возило VW Tiguan (EURO 6) истих карактеристика са пакетом опреме TRENDLINE (основни пакет опреме). При томе је за лот 3 у предметној набавци процијењена вриједност износила 70.000 KM.

Истичемо да када уговорни орган планирање, односно процјену вриједности предмета набавке врши на реалним основама, у условима непостојања активне конкуренције, понуђач може да понуди цијену по властитом нахођењу, посебно када је процедура на крају године и када је познато да се нереализована средства из једног буџетског периода не могу преносити у наредни период, што на одређени начин ствара “притисак” на уговорни орган да оконча набавку. Уколико, пак, уговорни орган не изврши квалитетно процјену вриједности набавке, а достављена понуда (понуде) покаже да је постојала (стварна) значајна грешка у процјени, таква лоша процјена може значајно да утиче на конкуренцију (ако је иста омогућена по свим другим основама), односно на мотивисаност потенцијалних понуђача да уопште учествују у јавној набавци (нпр. да је процијењена вриједност по лоту 1 била 50.000 KM умјесто 40.000 KM то би знатно промијенило услове набавке, а самим тим и мотивисаност потенцијалних понуђача).

Такође, истичемо да је према члану 69. Закона о јавним набавкама прописано да уколико је понуђена цијена за одређени предмет набавке (посматрано по лотовима појединачно) знатно већа од средстава која су обезбијеђена (планирана) за дату намјену, поступак треба поништити. Комисија за јавне набавке је препоручила закључење уговора по лоту

3, а за лот 1 и 2 такође закључење уговора уколико се могу изнаћи додатна средства у буџету.

Донесена је одлука о избору најповољнијег понуђача са назнаком да ће се недостајућа средства обезбиједити реструктурисањем расхода. Уговори су закључени са изабраним добављачем почетком новембра 2018. године са дефинисаним роком испоруке од 90 дана, мада у том тренутку нису биле окончане активности око алокације средстава потребних за затварање преузетих обавеза за набавку возила.

Procedura koja nije provedena uz poštivanje opštih principa javnih nabavki ne može obezbijediti najefikasnije korištenje javnih sredstava u vezi s predmetom nabavke i njegovom svrhom.

Закључујемо да је питање остварења активне конкуренције од кључног значаја при провођењу поступка јавне набавке. Активна конкуренција се обезбјеђује кроз креирање тендерске документације која ће бити недискриминаторна и која ће обезбиједити стварну (реалну) конкуренцију, а тиме и најефикасније

кориштење јавних средстава у вези са предметом набавке и његовом сврхом, што представља опште принципе из члана 3. Закона о јавним набавкама.

Иначе, провођењем поступка на начин да се формално оствари конкуренција у поступку, иако она реално углавном не постоји, гледано кроз дату процедуру и процедуре из ранијих година, поставља се и питање сврхе провођења поступка набавке, односно ако је јавна набавка предвидива, она постаје сама себи сврха. У таквим околностима (одсуству конкуренције) за очекивати је да понуђачи, с обзиром на то да функционишу на бази профита, настоје максимизирати властиту корист у поступку.

ПРЕПОРУКА 15

Поново истичемо да је Гранична полиција дужна, прије свега, на задовољавајући начин извршити планирање и процјену вриједности набавке, а потом у поступку који покреће руководити се општим принципима јавних набавки који, уколико се истински поштују, гарантују најефикасније кориштење јавних средстава у вези са предметом набавке и његовом сврхом.

6.2 Набавка тонера и кертриџа и реализација оквирног споразума

Гранична полиција је у октобру 2018. године покренула отворени поступак за набавку тонера и кертриџа за 2019. годину. Након проведене процедуре у 2018. години, на основу критеријума најнижа цијена, закључила је оквирне споразуме са четири добављача. Један од изабраних добављача је и компанија са којом је Гранична полиција пријевремено раскинула оквирни споразум у септембру 2018. године због неуредног и неквалитетног извршења истог. Комисија за јавне набавке приликом евалуације понуда није узела у обзир наведену чињеницу. У члану 45. став 5. Закона о јавним набавкама се наводи да се захтјев за учешће или понуда одбија ако је кандидат/понуђач био крив за тежак професионални пропуст почињен током периода од три године прије почетка поступка који уговорни орган може доказати на било који начин, посебно значајни и/или недостаци који се понављају у извршењу битних захтјева уговора који су довели до његовог

пријевременог раскида, настанка штете или других сличних посљедица због намјере или немара привредног субјекта одређене тежине.

Наиме, Гранична полиција је у току 2015. године спровела отворени поступак јавне набавке тонера и кертрица по принципу мини тендера те су оквирни споразуми на период важења од 01.07.2015. година до 31.12.2018. година закључени са четири понуђача. Након закључивања оквирних споразума спроведено је више мини тендера те су након окончања истих уговори о купопродаји закључивани са истим добављачем чија је понуда у свим мини тендерима оцјењивана као економски најповољнија сходно утврђеним критеријумима 50% цијена и 50% функционалност односно број штампаних листова. Како је током реализације оквирног споразума уговоре добијао један добављач који је понудио највишу цијену тонера, али и највиши број принтаних страница по тонерима и кертрицима још у ревизији за 2016. годину сугерисали смо Граничној полицији да контролише испуњеност критеријума број принтаних страница. Тек у 2018. години, посљедњој години оквирног споразума, извршена је провјера на терену броја принтаних страница у односу на оно што је понудио добављач. При томе су утврђена знатна одступања у броју принтаних страница на штету Граничне полиције.

Сходно наведеном, Гранична полиција је обавијестила добављача о раскиду оквирног споразума са 17.09.2018. године. Понуђач је изјавио жалбу Канцеларији за разматрање жалби на обавјештење о раскиду оквирног споразума и иста је одбачена као неуредна јер понуђач није доставио доказ о плаћеној накнади за покретање жалбеног поступка.

Утврђено је да је у 2018. години осим наведеног оквирног споразума из 2015. године, за набавку тонера и кертрица Гранична полиција провела још додатне двије набавке након којих је закључила оквирни споразум у износу 40.317 КМ до краја године те уговор закључен на износ од 8.892 КМ на основу конкурентског поступка покренутог у јуну 2018. године.

Образложење за закључење додатних оквирних споразума и уговора уз постојећи је набавка из донације примљених уређаја у периоду трајања оквирног споразума.

ПРЕПОРУКА 16

Гранична полиција је дужна уколико се одлучи за провођење набавке по критеријуму економски најповољније понуде, одабрати подкритеријуме који ће бити мјерљиви и на једноставан начин подложни контроли и доказивању њихове испуњености.

ПРЕПОРУКА 17

Потребно је планирању набавке компјутерског материјала посветити више пажње како би се у поступку који се проводи обухватиле потребе Граничне полиција за период у којем се врши уговарање.

ПРЕПОРУКА 18

Неопходно је приликом провођења поступака набавки и разматрања достављених понуда узимати у обзир и претходне догађаје, тј. негативна искуства у пословној сарадњи са добављачима који се поново јављају као понуђачи. Уколико постоје недоумице у начину поступања у таквим ситуацијама о томе би требало консултовати надлежне институције.

6.3 Набавка хране за службене псе

На основу Одлуке о покретању поступка јавне набавке хране за псе покренут је отворени поступак чија је укупна планирана вриједност 127.998 КМ са ПДВ-ом.

Тендерску документацију је преузело 13 понуђача, а до дефинисаног рока за достављање понуда пристигле су двије понуде које је комисија у поступку евалуације оцијенила квалификованим. У складу са критеријумом најнижа цијена оквирни споразум је закључен у јулу 2018. године са најповољнијим понуђачем чија је укупна вриједност 121.680 КМ са ПДВ-ом.

Ревизијом поступка набавке констатовано је да је изабрани понуђач доставио лабораторијске извјештаје од акредитованог лабораторија, који гласе на другорангираног понуђача.

Даље је уочено да иако је оквирним споразумом дефинисана обавеза за достављање неопозиве банкарске гаранције у износу 10% вриједности сваког појединачног уговора, са роком доспијећа према уговореном року испоруке плус 30 дана, иста није достављена јер нису закључивани појединачни уговори за извршене испоруке у 2018. години, већ испорука вршена непосредном примјеном оквирног споразума. Такође, тендерском документацијом није тражена гаранција за озбиљност понуде.

ПРЕПОРУКА 19

Гранична полиција треба радити на унапређењу система јавних набавки у циљу отклањања уочених слабости везаних за дефинисање тражених услова тендерском документацијом, евалуацију приспјелих понуда те реализацију уговором дефинисаних обавеза.

6.4 Заједничке набавке за полицијска тијела

Гранична полиција БиХ је у мају 2018. године потписала Споразум о провођењу поступака јавних набавки (у даљем тексту: Споразум) са Државном агенцијом за истраге и заштиту БиХ, Дирекцијом за координацију полицијских тијела БиХ и Агенцијом за полицијску подршку БиХ, чиме су се стекли услови за провођење одредбе члана 24. став 1. тачка ј) Закона о Дирекцији за координацију полицијских тијела и о агенцијама за подршку полицијској структури БиХ, у којој се наводи да је Агенција за полицијску подршку надлежна за провођење тендерске процедуре за одређену опрему за полицијска тијела у БиХ. Како смо информисани, на основу Споразума, у 2018. години су започете заједничке набавке муниције, полицијских спрејева и услуга прегледа наоружања. Гранична полиција није учествовала у заједничким набавкама муниције нити у набавкама

услуга прегледа наоружања. У погледу набавке муниције, Гранична полиција је провела самостално процедуру набавке.

Када су у питању услуге прегледа наоружања, Гранична полиција није проводила процедуру набавке за наведени предмет набавке, с обзиром на то да је уназад неколико година обавезни преглед наоружања организовала користећи властите стручне и кадровске капацитете. Иако се наведене активности проводе, нисмо се увјерили да је Гранична полиција интерно прописала све аспекте наведених активности, што сматрамо потребним.

Економски принципи и пракса показују да је очекивано да набавке већег обима (вриједности), у којима је омогућена фер, активна и правична конкуренција, дају знатно боље резултате (ефикасније трошење јавних средстава за дати предмет набавке) у односу на набавке које су мањег обима (вриједности) и које би проводиле институције појединачно.

Предност заједничких набавки би требала бити и у томе што се у полицијским агенцијама значајно растеређују одсјеци који проводе јавне набавке, а посебно узимајући у обзир чињеницу да су ти одсјеци углавном кадровски дефицитарни. Растеређењем одсјека за јавне набавке у полицијским агенцијама се оставља много више простора и времена за квалитетно планирање и провођење поступака које проводе агенције појединачно.

Такође сматрамо да, с обзиром на то да се у Комисији за заједничке набавке налазе лица која имају дугогодишње искуство у јавним набавкама, то би требало гарантовати да ће и процедуре које се проводе на тај начин бити проведене у складу са регулаторним оквиром и у најбољем интересу уговорних органа које заступају, али не на штету добављача који буду изабрани.

ПРЕПОРУКА 20

Потребно је да Гранична полиција правовремено, у комуникацији са другим полицијским агенцијама, дјелује у погледу делегирања предмета набавке у циљу провођења заједничких набавки за полицијска тијела у БиХ.

ПРЕПОРУКА 21

Потребно је да Гранична полиција - у условима посједовања властитих капацитета за вршење редовног прегледа наоружања, сачини процедуре које би, између осталог, садржавале обавезе запослених, временске термине током године када се врше прегледи наоружања те дефинише садржај и обим таквих прегледа. У циљу уједначеног приступа извршењу обавезе редовног прегледа наоружања за полицијска тијела, као оквир за дефинисање садржаја и обима активности које требају извршавати експерти запослени у Граничној полицији, може послужити дефинисана услуга прегледа наоружања која је била предметом заједничке набавке за остала полицијска тијела на нивоу БиХ.

7. КОМЕНТАРИ

Гранична полиција у остављеном року није доставила коментаре на Нацрт извјештаја о ревизији за 2018. годину, тако да је овај Извјештај без корекција у односу на Нацрт извјештаја о ревизији за 2018. годину.

Чланови тима за финансијску ревизију

Наташа Павловић, виши ревизор,
с.р.

Лутвија Шрндић, ревизор, с.р.

Ивона Беус, ревизор, с.р.

Невена Кењић, ревизор, с.р.

Славиша Вуковић, ИТ ревизор,
с.р.

Руководилац Одјељења за финансијску ревизију – вођа тима

Неџад Хајтић, виши ревизор, с.р.

Руководилац Одјељења за развој, методологију и контролу квалитета финансијске ревизије

Драгољуб Ковинчић, виши
ревизор, с.р.

Прилози

Табела I – Преглед расхода буџета за 2018. годину

Табела II – Биланс стања на 31.12.2018. године

Изјава о одговорностима руководства

Pregled rashoda budžeta za 2018. godinu

Granična policija Bosne i Hercegovine

Tabela I

Opis	Odobreni budžet	Usklađivanja budžeta	Ukupni budžet (2+3)	Izvršenje budžeta	Procenat 5/4*100
1	2	3	4	5	6
1. Tekući izdaci	74,770,000	0	74,770,000	68,228,971	91
Bruto plaće i naknade	57,500,000		57,500,000	53,149,422	92
Naknade troškova zaposlenih	10,600,000	-130,000	10,470,000	9,423,564	90
Putni troškovi	230,000	80,000	310,000	296,737	96
Izdaci telefonskih i pošt.usluga	290,000	-50,000	240,000	214,805	90
Izdaci za energiju i kom. usluge	450,000		450,000	420,176	93
Nabavka materijala	2,900,000	-180,000	2,720,000	1,831,482	67
Izdaci za usl. prijevoza i goriva	930,000	380,000	1,310,000	1,236,672	94
Unajmljivanje imovine i opreme	480,000		480,000	457,306	95
Izdaci za tekuće održavanje	720,000	-100,000	620,000	600,241	97
Izdaci za osiguranje	210,000		210,000	167,761	80
Ugovorene i druge posebne usluge	460,000		460,000	430,805	94
2. Kapitalni izdaci	2,650,000	40,315	2,690,315	2,357,506	88
Nabavka zemljišta			0		
Nabavka građevina	40,000	170,902	210,902	209,308	99
Nabavka opreme	2,534,000	-93,587	2,440,413	2,121,866	87
Nabavka ostalih stalnih sredstava	6,000	3,000	9,000	6,552	73
Nabavka sredstava u obliku prava	70,000	-40,000	30,000	19,780	66
3. Tekući grantovi	0	0	0	0	
			0		
			0		
4. Višegodišnja kapitalna ulaganja	0	0	0	0	
			0		
5. Novčane donacije	0	0	0	0	
			0		
6. Programi posebne namjene	0	200,000	200,000	77,583	39
		200,000	200,000	77,583	39
7. Ukupno (1+2+3+4+5+6)	77,420,000	240,315	77,660,315	70,664,060	91

Rukovodstvo je Pregled rashoda budžeta po ekonomskim kategorijama odobrilo dana 28.02.2019. godine.

Direktor

Glavni generalni inspektor

Zoran Galić

Bilans stanja na dan 31.12.2018. godine

Granična policija Bosne i Hercegovine

Tabela II			
Opis	31.12.2018.	31.12.2017.	Procenat 2/3*100
1	2	3	4
1. Gotovina, krat.potraživanja, razgraničenja i zalihe	458,075	492,539	93
Novčana sredstva	0	10,906	0
Kratkoročna potraživanja	442,368	442,244	100
Kratkoročni plasmani	116	116	100
Interni finansijski odnosi			
Zalihe			
Kratkoročna razgraničenja	15,590	39,273	40
2. Stalna sredstva	27,307,424	17,663,763	155
Stalna sredstva	68,150,707	56,755,236	120
Ispravka vrijednosti	40,843,283	39,091,473	104
Neotpisana vrijednost stalnih sredstava	27,307,424	17,663,763	155
Dugoročni plasmani			
Dugoročna razgraničenja			
UKUPNO AKTIVA (1+2)	27,765,499	18,156,302	153

3. Kratkoročne obaveze i razgraničenja	8,225,863	8,357,511	98
Kratkoročne tekuće obaveze	2,243,070	2,648,751	85
Kratkoročni krediti i zajmovi			
Obaveze prema zaposlenima	5,352,350	5,257,567	102
Interni finansijski odnosi			
Kratkoročna razgraničenja	630,443	451,193	140
4. Dugoročne obaveze i razgraničenja	0	0	
Dugoročni krediti i zajmovi			
Ostale dugoročne obaveze			
Dugoročna razgraničenja			
5. Izvori sredstava	27,307,424	17,663,763	155
Izvori sredstava	27,307,424	17,663,763	155
Ostali izvori sredstava			
Neraspoređeni višak prihoda/rashoda			
UKUPNO PASIVA (3+4+5)	35,533,287	26,021,274	137

Napomena: Pravilnikom o finansijskom izvještavanju institucija Bosne i Hercegovine, čl.10. stav 4., napomenuto je da bilans stanja budžetskih korisnika **neće biti uravnotežen** (aktiva jednaka pasivi) zbog programski uspostavljenog sistema Glavne knjige, dok će bilans stanja koji radi Ministarstvo finansija i trezora na nivou Budžeta institucija Bosne i Hercegovine za tekuću godinu biti uravnotežen.

Rukovodstvo je Bilans stanja odobrilo dana 28.02.2019. godine

	Direktor:		
	Glavni generalni inspektor		
	Zoran Galić		

Изјава о одговорностима руководства

Međunarodni standard vrhovnih revizionih institucija (ISSAI 1580) predviđa da revizor treba da dobije odgovarajuću izjavu od rukovodstva institucije kao dokaz da rukovodstvo priznaje svoju odgovornost za objektivno prikazivanje finansijskih izvještaja saglasno mjerodavnom okviru finansijskog izvještavanja, te da je odobrilo finansijske izvještaje.

Rukovodstvo **Granične policije Bosne i Hercegovine** (u daljem tekstu: Granična policija) dužno je da osigura da finansijski izvještaji za 2018. godinu budu izrađeni u skladu sa Zakonom o finansiranju institucija BiH („Službeni glasnik BiH broj 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13), Pravilnikom o finansijskom izvještavanju institucija BiH (Službeni glasnik BiH broj 25/15 i 91/17) i Pravilnikom o računovodstvu sa računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija BiH (protokol Ministarstva finansija i trezora BiH broj: 01-08-02-1-1515-1/15 od 04.02.2015. godine). Rukovodstvo je također obavezno da postupa u skladu sa Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2018. godinu (Službeni glasnik BiH broj 8/18) i pratećim uputstvima, objašnjenjima i smjericama koje donosi Ministarstvo finansija i trezora BiH, kao i ostalim zakonima u Bosni i Hercegovini, tako da finansijski izvještaji daju fer i istinit prikaz finansijskog stanja Granične policije.

Pri sastavljanju takvih finansijskih izvještaja odgovornosti rukovodstva obuhvataju garancije:

- da je osmišljen i da se primjenjuje i održava sistem internih kontrola koji je relevantan za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvještaja i usklađenost sa zakonima i drugim propisima;
- da finansijski izvještaji ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze;
- da finansijski izvještaji sadrže sve relevantne podatke i analize izvršenja budžeta, kao i podatke o sistemu internih kontrola i realizaciji preporuka revizije;
- da se u poslovanju primjenjuju važeći zakonski i drugi relevantni propisi.

Rukovodstvo je također odgovorno za čuvanje imovine i resursa od gubitaka, pa stoga i za preduzimanje odgovarajućih mjera da bi se spriječile i otkrile pronevjere i ostale nezakonitosti.

Datum, _____

Direktor: