



BOSNA I HERCEGOVINA

IZVJEŠTAJ O OBAVLJENOJ FINANSIJSKOJ REVIZIJI

*GRANIČNE POLICIJE
BOSNE I HERCEGOVINE
ZA 2019. GODINU*



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

www.revizija.gov.ba

IZVJEŠTAJ

O OBAVLJENOJ FINANSIJSKOJ REVIZIJI

**GRANIČNE POLICIJE
BOSNE I HERCEGOVINE
ZA 2019. GODINU**

Broj: 04-16-1-736/20

Sarajevo, juli 2020. godine

Sadržaj

I	MIŠLJENJE NEZAVISNOG REVIZORA.....	5
	MIŠLJENJE O FINANSIJSKIM IZVJEŠTAJIMA	5
	MIŠLJENJE O USKLAĐENOSTI	7
II	IZVJEŠTAJ O REVIZIJI	9
1.	KRITERIJI	9
2.	REALIZACIJA RANIJIH PREPORUKA	9
3.	SISTEM INTERNIH KONTROLA	12
3.1	Organizacija i rukovođenje	12
3.2	Finansijsko upravljanje i kontrola	12
3.3	Interna revizija	13
3.4	Prevenција korupcije	13
4.	BUDŽET	14
5.	FINANSIJSKI IZVJEŠTAJI	14
5.1	Pregled rashoda i izdataka iz budžeta	14
5.1.1	<i>Bruto plaće</i>	15
5.1.2	<i>Naknade troškova zaposlenih</i>	16
5.1.3	<i>Izdaci za upotrebu vozila</i>	16
5.1.4	<i>Troškovi reprezentacije</i>	17
5.1.5	<i>Kapitalni izdaci</i>	18
5.2	Pregled prihoda i primitaka	18
5.3	Bilans stanja	20
5.3.1	<i>Popis sredstava i obaveza</i>	20
	Popis obaveza	22
5.4	Pregled dinamike zapošljavanja	23
6.	JAVNE NABAVKE	26
6.1	Nabavka usluga održavanja vozila	26
6.2	Nabavka uniformi	27
6.3	Nabavka goriva	28
7.	OSTALO	29
7.1	IT revizija	29
8.	KOMENTARI	30
	PRILOZI	30

I MIŠLJENJE NEZAVISNOG REVIZORA

Mišljenje nezavisnog revizora se daje na osnovu provedene finansijske revizije koja obuhvata reviziju finansijskih izvještaja i, u vezi s istom, reviziju usklađenosti aktivnosti, finansijskih transakcija i informacija sa relevantnim zakonima i drugim propisima.

MIŠLJENJE O FINANSIJSKIM IZVJEŠTAJIMA

Mišljenje

Izvršili smo reviziju finansijskih izvještaja **Granične policije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Granična policija)** koji obuhvataju: bilans stanja na 31.12.2019. godine, pregled prihoda, primitaka i finansiranja po ekonomskim kategorijama, pregled rashoda i izdataka iz budžeta, po ekonomskim kategorijama, posebne podatke o plaćama i broju zaposlenih, pregled dinamike zapošljavanja, pregled stalnih sredstava u obliku stvari i prava, pregled kapitalnih ulaganja, pregled doznaka iz tekuće rezerve budžeta, za godinu koja završava na taj dan i analizu izvršenja budžeta – tekstualni dio, uključujući i rezime značajnih računovodstvenih politika.

Prema našem mišljenju, finansijski izvještaji **Granične policije** prikazuju istinito i fer, u svim materijalnim aspektima, finansijsko stanje imovine, obaveza i izvora sredstava na 31.12.2019. godine i izvršenje budžeta za godinu koja se završava na navedeni datum, u skladu sa prihvaćenim okvirom finansijskog izvještavanja.

Osnova za mišljenje

Reviziju smo obavili u skladu sa Zakonom o reviziji institucija Bosne i Hercegovine i Međunarodnim standardima vrhovnih revizionih institucija (ISSAI). Naše odgovornosti prema tim standardima su detaljnije opisane u odjeljku *Odgovornosti revizora za reviziju finansijskih izvještaja*.

Nezavisni smo od **Granične policije** u skladu sa etičkim zahtjevima koji su relevantni za našu reviziju i ispunili smo ostale etičke odgovornosti u skladu sa tim zahtjevima.

Vjerujemo da su revizionni dokazi koje smo pribavili dovoljni i odgovarajući da osiguraju osnovu za naše mišljenje.

Skretanje pažnje

Ne izražavajući rezervu na mišljenje o finansijskim izvještajima, skrećemo pažnju na:

- *nedostatke utvrđene prilikom provođenja popisa stalnih sredstava (tačka 5.3.1. Izvještaja).*

Odgovornosti rukovodstva za finansijske izvještaje

Rukovodstvo **Granične policije** je odgovorno za izradu i fer prezentaciju finansijskih izvještaja u skladu sa prihvaćenim okvirom finansijskog izvještavanja na nivou institucija Bosne

i Hercegovine tj. Zakonom o finansiranju institucija BiH, Pravilnikom o finansijskom izvještavanju institucija BiH i Pravilnikom o računovodstvu sa računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija BiH. Ova odgovornost podrazumijeva i kreiranje, primjenu i održavanje internih kontrola koje su relevantne za pripremu i prezentaciju finansijskih izvještaja koji ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze uslijed prijevare ili greške, odgovarajuća objelodanjivanja relevantnih informacija u napomenama uz finansijske izvještaje, kao i odabir i primjenu odgovarajućih računovodstvenih politika i računovodstvenih procjena, koje su razumne u datim okolnostima.

Odgovornosti revizora za reviziju finansijskih izvještaja

Naši ciljevi su steći razumno uvjerenje o tome da li su finansijski izvještaji kao cjelina sačinjeni bez značajnog pogrešnog prikazivanja uslijed prijevare ili greške i izdati izvještaj nezavisnog revizora koji uključuje naše mišljenje. Razumno uvjerenje je visok nivo uvjerenja, ali nije garancija da će revizija obavljena u skladu sa Međunarodnim standardima vrhovnih revizionih institucija uvijek otkriti značajno pogrešno prikazivanje kada ono postoji. Pogrešni prikazi mogu nastati uslijed prijevare ili greške i smatraju se značajnim ako se razumno može očekivati da, pojedinačno ili zbirno, utječu na ekonomske odluke korisnika donijete na osnovu tih finansijskih izvještaja.

Kao sastavni dio revizije u skladu sa Međunarodnim standardima vrhovnih revizionih institucija, stvaramo profesionalne procjene i održavamo profesionalni skepticizam tokom revizije. Mi također:

- Prepoznamo i procjenjujemo rizike značajnog pogrešnog prikazivanja finansijskih izvještaja, zbog prijevare ili greške, oblikujemo i obavljamo revizione postupke kao reakciju na te rizike i pribavljamo revizione dokaze koji su dovoljni i primjereni da osiguraju osnovu za naše mišljenje. Rizik neotkrivanja značajnog pogrešnog prikazivanja nastalog uslijed prijevare je veći od rizika nastalog uslijed greške, jer prijevaramo može uključiti tajne sporazume, krivotvorenje, namjerno izostavljanje, pogrešno prikazivanje ili zaobilaženje internih kontrola.
- Stičemo razumijevanje internih kontrola relevantnih za reviziju kako bismo oblikovali revizione postupke koji su primjereni u datim okolnostima, ali ne i za svrhu izražavanja mišljenja o uspješnosti internih kontrola.
- Ocjenjujemo primjerenost korištenih računovodstvenih politika i razumnost računovodstvenih procjena i povezanih objava koje je stvorilo rukovodstvo.
- Ocjenjujemo cjelokupnu prezentaciju, strukturu i sadržaj finansijskih izvještaja, uključujući i objave, kao i da li finansijski izvještaji odražavaju transakcije i događaje na kojima su zasnovani na način kojim se postiže fer prezentacija.

S rukovodstvom komuniciramo u vezi sa, između ostalih pitanja, planiranim djelokrugom i vremenskim rasporedom revizije i važnim nalazima revizije, uključujući i one koji se odnose na značajne nedostatke u internim kontrolama koji su otkriveni tokom naše revizije.

MIŠLJENJE O USKLAĐENOSTI

Mišljenje

U vezi sa revizijom finansijskih izvještaja **Granične policije** za 2019. godinu, izvršili smo i reviziju usklađenosti aktivnosti, finansijskih transakcija i informacija sa relevantnim zakonima i drugim propisima.

Prema našem mišljenju, aktivnosti, finansijske transakcije i informacije **Granične policije** za 2019. godinu u skladu su, u svim materijalnim aspektima, sa zakonima i drugim propisima koji su definisani kao kriteriji za datu reviziju.

Osnova za mišljenje

Reviziju usklađenosti smo izvršili u skladu sa Zakonom o reviziji institucija Bosne i Hercegovine i ISSAI 4000 - Standard za reviziju usklađenosti. Naše odgovornosti prema tim standardima su detaljnije opisane u odjeljku *Odgovornosti revizora za reviziju usklađenosti*.

Nezavisni smo od **Granične policije** u skladu sa etičkim zahtjevima koji su relevantni za našu reviziju i ispunili smo ostale etičke odgovornosti u skladu sa tim zahtjevima.

Vjerujemo da su revizioni dokazi koje smo pribavili dovoljni i odgovarajući da osiguraju osnovu za naše mišljenje.

Skretanje pažnje

Ne izražavajući rezervu na mišljenje o usklađenosti, skrećemo pažnju na:

- *nedonošenje pravilnika o policijskom dodatku koji je propisan Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH (tačka 5.1.1. Izvještaja);*
- *nedostatke uočene prilikom provođenja postupaka javnih nabavki i kašnjenje u realizaciji zaključenih ugovora (tačka 6. Izvještaja).*

Odgovornosti rukovodstva za usklađenost

Pored odgovornosti za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvještaja, rukovodstvo **Granične policije** je također odgovorno da osigura da su aktivnosti, finansijske transakcije i informacije u skladu sa propisima kojima su regulisane i potvrđuje da je tokom fiskalne godine osiguralo namjensko, svrsishodno i zakonito korištenje raspoloživih sredstava za ostvarivanje utvrđenih ciljeva, te ekonomično, efikasno i efektivno funkcionisanje sistema finansijskog upravljanja i kontrole.

Odgovornosti revizora za reviziju usklađenosti

Pored odgovornosti da izrazimo mišljenje o finansijskim izvještajima, naša odgovornost podrazumijeva i izražavanje mišljenja o tome da li su aktivnosti, finansijske transakcije i informacije u svim materijalnim aspektima, u skladu sa zakonima i drugim propisima kojima su regulisane. Odgovornost revizora uključuje obavljanje procedura, kako bi pribavili revizione dokaze o tome da li se sredstva koriste za odgovarajuće namjene i da li je poslovanje **Granične policije**, prema definisanim kriterijima, usklađeno sa relevantnim zakonima i drugim propisima. Procedure podrazumijevaju procjenu rizika od značajnih neusklađenosti sa zakonima i propisima koji regulišu poslovanje subjekta revizije. Također, naša odgovornost podrazumijeva i ocjenu finansijskog upravljanja, funkcije interne revizije i sistema internih kontrola.

Sarajevo, 16.07.2020. godine

**ZAMJENIK
GENERALNOG REVIZORA**

Jasmin Pilica, v.r.

**ZAMJENIK
GENERALNOG REVIZORA**

Ranko Krsman, v.r.

II IZVJEŠTAJ O REVIZIJI

1. KRITERIJI

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine izvršio je reviziju finansijskih izvještaja i, u vezi s istom, reviziju usklađenosti. Revizija finansijskih izvještaja i revizija usklađenosti podrazumijeva proces objektivnog prikupljanja i procjenjivanja dokaza, kako bi se utvrdilo da li su predmeti revizije, tj. finansijski izvještaji, kao i aktivnosti, finansijske transakcije i informacije, usklađeni s odgovarajućim kriterijima koji su sadržani u zakonima i drugim propisima. Kriteriji predstavljaju uporedne parametre koji se koriste kako bi se dala ocjena predmeta revizije.

Za ocjenu usklađenosti sa zakonima i drugim propisima korišteni su sljedeći kriteriji:

- Zakon o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2019. godinu
- Zakon o plaćama i naknadama u institucijama BiH i podzakonski akti
- Zakon o porezu na dohodak i Zakon o doprinosima (FBiH i RS)
- Zakon o javnim nabavkama i podzakonski akti
- Zakon o državnoj službi u institucijama BiH i podzakonski akti
- Zakon o radu u institucijama BiH i podzakonski akti
- Zakon o upravi i podzakonski akti
- Zakon o finansiranju institucija BiH
- Zakon o internoj reviziji institucija BiH
- Zakon o policijskim službenicima BiH.

2. REALIZACIJA RANIJIH PREPORUKA

Ured za reviziju institucija BiH izvršio je finansijsku reviziju Granične policije za 2018. godinu, sačinio Izvještaj o finansijskoj reviziji i dao pozitivno mišljenje na finansijske izvještaje i pozitivno mišljenje na usklađenost sa skretanjem pažnje na neusvajanje pravilnika o policijskom dodatku i nedostatke utvrđene u procesu javnih nabavki. U Izvještaju su date preporuke u cilju otklanjanja uočenih nepravilnosti. Granična policija je postupila u skladu sa članom 16. tačka 3. Zakona o reviziji institucija BiH i obavijestila nas o preduzetim aktivnostima na realizaciji datih preporuka u cilju prevazilaženja nepravilnosti identifikovanih u izvještaju o obavljenoj reviziji za 2018. godinu.

Granična policija je sačinila akcioni plan za realizaciju preporuka iz Izvještaja za 2018. godinu.

Uvidom u preduzete aktivnosti, dajemo osvrt na realizaciju preporuka:

Ocjena realizacije preporuka	Realizovana	Realizacija u toku	Nerealizovana
Prijedlog pravilnika o unutrašnjoj organizaciji, koji je putem nadležnog Ministarstva sigurnosti BiH dostavljen Vijeću ministara BiH, nije usvojen.			
S obzirom na to da je u 2020. godini došlo do imenovanja koordinatora za finansijsko upravljanje i kontrolu, kao i osoba zaduženih za koordinaciju upravljanja rizicima i prikupljanje informacija o rizicima, očekuju se intenzivnije aktivnosti na uspostavi efektivnog, ekonomičnog i efikasnog sistema finansijskog upravljanja i kontrole.			

Granična policija je provela analizu dosadašnjih aktivnosti na prevenciji korupcije. Kao rezultat te analize izvršena je dopuna Plana aktivnosti za 2019. godinu. Dio aktivnosti iz Plana je već proveden do kraja 2019. godine, a uglavnom se odnosi na obuke policijskih službenika.			
Konstatovano je da je i u 2019. godini bilo stvaranja obaveza prije osiguranja sredstava u budžetu za određenu namjenu (kapitalni izdaci).			
Nije bilo konkretnih pomaka u pogledu regulisanja pitanja policijskog dodatka u 2019. godini.			
Okončane su aktivnosti oko regulisanja pitanja naknade za prijevoz shodno Odluci Vijeća ministara BiH.			
I pored činjenice da Granična policija u 2019. godini nije imala značajniju nabavku vozila, ipak nije izvršeno usklađivanje broja raspoloživih vozila sa brojem vozila odobrenih Pravilnikom o uslovima nabavke i načinu korištenja specijalizovanih službenih vozila u Graničnoj policiji.			
Interni akt kojim se definiše pravo na kontinuiranu upotrebu službenih vozila je izmijenjen, ali uvidom u korištenje vozila 24 sata nismo se uvjerali da je upotreba istih usko vezana za operativne potrebe korisnika vozila.			
U 2019. godini nije vršena nadogradnja Registra novčanih kazni, tako da i dalje sintetički izvještaji ne generišu tačne podatke o procentualnom izvršenju naplate po izrečenim novčanim kaznama.			
Granična policija je podržala aktivnosti koje je pokrenulo Ministarstvo pravde BiH s ciljem naplate novčanih kazni izrečenih prekršajnim nalogima prije nastupanja zastare. Međutim, u Godišnjem finansijskom izvještaju izvršenja budžeta u tekstualnom dijelu ovo pitanje nije analizirano niti obrazloženo.			
Nije vršena analiza usklađenosti salda obaveza prema dobavljačima u cilju utvrđivanja stvarnih stanja, kao i razloga koji su utjecali na utvrđena odstupanja.			
Nastavljen je i u 2019. godini angažman osoba po osnovu ugovora o radu na određeno vrijeme.			
Uočena su određena unapređenja sistema internih kontrola u javnim nabavkama, ali i dalje postoje nedostaci u drugim postupcima koji ukazuju na to da postoji prostor za dalje unapređenje.			
Smanjen je broj direktnih sporazuma u odnosu na 2018. godinu, ali i dalje postoji prostor za smanjenje istih.			
Pri nabavci tonera i kertridža za 2019. godinu kao kriterij je korištena najniža cijena kako bi se izbjegle poteškoće i problemi pri realizaciji ugovora.			
Konstatovan je manji obim nabavki, u odnosu na 2018. godinu, koje su se za isti predmet nabavke provodile više puta u toku budžetske godine.			

Uočeno je na bazi uzorka da se osiguravaju garancije za dobro izvršenje ugovora.			
Granična policija je u 2019. godini primjenjivala postojeće procedure vezane za pregled naoružanja koristeći se vlastitim stručnim kadrom. Prema dobijenim informacijama, u 2020. godini su moguće promjene u smislu organizacije pregleda naoružanja (koja organizaciona jedinica će koordinirati i organizovati preglede na nivou Granične policije) pa s tim u vezi su moguće i promjene samih procedura koje se odnose na pregled.			

Uzimajući u obzir činjenicu da je tokom cijele 2019. godine bilo na snazi privremeno finansiranje, nije bilo realizacije kapitalnih izdataka za nabavku vozila, pa time ni postupaka javnih nabavki, te se nije mogla ocijeniti realizacija preporuke vezane za nabavku vozila.

Konstatovano je da u 2019. godini nije bilo slučajeva u kojima je Granična policija raskidala ugovore sa dobavljačima zbog neuredne realizacije da bi se moglo ocijeniti postupanje u slučaju njihovog javljanja na drugim postupcima javnih nabavki. Dobavljača za tonere i kertridže sa kojim je raskinut ugovor u 2018. godini zbog neurednog izvršenja, Granična policija je prihvatila u nabavci za 2019. godinu kao urednog i sa njim je poslovala u 2019. godini.

U 2019. godini nije bilo zahtjeva za provođenjem zajedničkih nabavki putem Agencije za policijsku podršku jer je tokom cijele godine bilo na snazi privremeno finansiranje te shodno tome preporuku vezanu za delegiranje predmeta nabavke za provođenje zajedničkih nabavki nije bilo moguće ocijeniti.

U pogledu dvije preporuke iz izvještaja za 2017. godinu koje nisu bile realizovane ili su bile u toku u Izvještaju za 2018. godinu dajemo sljedeću ocjenu za 2019. godinu:

- Granična policija je analizirala trenutno rješenje za praćenje realizacije ugovora i mišljenja je da je Excel dokument dovoljan za obavljanje poslova iz njihove nadležnosti u pogledu praćenja realizacije ugovora (okvirnih sporazuma). Razmatrana je opcija implementacije ove nadogradnje u OCEAN aplikaciji, ali nije urađena analiza isplativosti iste. Također je razmatrana mogućnost trajnog rješenja praćenja realizacije kroz ISFU, ali nisu preduzimane inicijative prema Ministarstvu finansija i trezora u cilju realizacije ovog segmenta poslovanja. Shodno navedenom može se zaključiti da preporuka ima status *u toku*.
- Vezano za potrebu provođenja analiza upotrebe voznog parka, koja je u izvještaju za 2018. godinu ocijenjena kao nerealizovana, konstatujemo da ista nije realizovana ni u 2019. godini, mada je prema našoj ocjeni shodno raspoloživim podacima značajan broj vozila bio nerentabilan sa aspekta njihove upotrebe.

3. SISTEM INTERNIH KONTROLA

Granična policija je odgovorna za kreiranje, primjenu i održavanje internih kontrola koje su relevantne za pripremu i prezentaciju finansijskih izvještaja i usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima.

3.1 Organizacija i rukovođenje

Unutrašnja organizacija i način rada Granične policije utvrđeni su Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji koji je donesen 2005. godine, a koji je, u manjoj mjeri, izmijenjen 2013. godine.

U 2018. godini Vijeće ministara BiH¹ je imenovalo direktora (drugi mandat) i zamjenika direktora na mandatni period od četiri godine.

Zbog ukazanih potreba za promjenom organizacione strukture, a posebno povećanja broja policijskih službenika koji obavljaju poslove nadzora državne granice i granične provjere, Granična policija je sačinila Nacrt pravilnika o unutrašnjoj organizaciji u saradnji sa stručnjacima iz Savezne policije SR Njemačke.

Tokom 2017. i 2018. godine pribavljena su mišljenja nadležnih institucija na sačinjeni Nacrt pravilnika o unutrašnjoj organizaciji Granične policije.

Prijedlog pravilnika o unutrašnjoj organizaciji je dostavljen nadležnom Ministarstvu sigurnosti BiH 07.05.2018. godine², sa dopunom 16.05.2018. godine³, na dalje postupanje tj. upućivanje Vijeću ministara BiH na davanje saglasnosti.

Prema dobijenim informacijama u Graničnoj policiji, nacrt pravilnika o unutrašnjoj organizaciji nije usvojen na Vijeću ministara BiH.

Kako je navedenim pravilnikom planirana reorganizacija Granične policije na način da se broj operativnog osoblja poveća, a smanji broj rukovodećeg, to nije dobilo podršku nadležnih institucija. Graničnoj policiji je sugerisano da sačini novi pravilnik kojim bi se broj zaposlenih utvrdio na bazi evropskih standarda za pokrivanje zelenog pojasa granice. Po tom osnovu Graničnoj policiji će trebati dodatnih 1.300 policijskih službenika.

PREPORUKA 1

Potrebno je preduzeti sve potrebne aktivnosti u cilju kreiranja novog pravilnika o unutrašnjoj organizaciji kako bi isti što prije bio upućen u proceduru i kako bi shodno tome došao na razmatranje u Vijeće ministra BiH.

3.2 Finansijsko upravljanje i kontrola

Uvidom u mapu poslovnih procesa i registar rizika nismo uočili da je bilo promjena u dijelovima u kojima su prisutne aktivnosti vezane za sistem upravljanja dokumentima (Document Management System - DMS) koji je u upotrebi od početka 2019. godine. Uočeno je da je prema prezentovanim podacima u oktobru 2019. godine pokrenuta inicijativa za izradu Instrukcije o provođenju politike upravljanja informacionom sigurnošću u Graničnoj policiji.

Granična policija je dostavila Godišnji izvještaj o finansijskom upravljanju i kontroli Centralnoj harmonizacijskoj jedinici Ministarstva finansija i trezora BiH za 2019. godinu. Uvidom u sadržaj navedenog izvještaja konstatovali smo da u 2019. godini nije ažuriran registar rizika (koji se zasniva na prethodno mapiranim i dokumentovanim procesima i procijenjenim rizicima), nije

¹ Službeni glasnik BiH broj: 34/18

² Akt Granične policije broj: 17-06-1-14-3564-354/15 od 07.05.2018. godine

³ Akt Granične policije broj: 17-06-1-14-3564-355/15 od 16.05.2018. godine

uspostavljen sistem izvještavanja rukovodstva o značajnim rizicima, nisu imenovane osobe odgovorne za koordinaciju upravljanja rizicima i prikupljanje informacija o rizicima, a nije donesena ni Strategija upravljanja rizicima.

Prema podacima i informacijama dobijenim u toku provođenja završne revizije, Granična policija je imenovala koordinatora za finansijsko upravljanje i kontrolu u 2020. godini i osobe zadužene za koordinaciju upravljanja rizicima i prikupljanje podataka o rizicima.

Da bi se uspostavio efektivan, efikasan i ekonomičan sistem finansijskog upravljanja i kontrole na istom trebaju raditi svi zaposleni, a posebno je važan doprinos osoba koje upravljaju procesima na nivou organizacionih jedinica.

PREPORUKA 2

Uzimajući u obzir izvršena imenovanja početkom 2020. godine, smatramo da koordinaciji prema organizacionim jedinicama treba posvetiti posebnu pažnju radi kontinuiranog provođenja aktivnosti na uspostavljanju sistema finansijskog upravljanja i kontrole, kao i prema menadžmentu u cilju pravovremenog izvještavanja i dobijanja potrebne podrške u otklanjanju prepreka pri provođenju aktivnosti na uspostavljanju sistema.

3.3 Interna revizija

U skladu sa Zakonom o internoj reviziji institucija BiH⁴ i Odlukom o kriterijima za uspostavljanje jedinica interne revizije u institucijama BiH, Granična policija ima Jedinicu za internu reviziju koja je nadležna za obavljanje interne revizije. Jedinica ima načelnika i jednog internog revizora. Jedinica za internu reviziju Granične policije BiH je sačinila Plan rada u decembru 2018. godine, kojim je bilo planirano obavljanje sedam revizija: tri redovne, tri naknadne i jedna po nalogu direktora. Redovne revizije su se odnosile na: upotrebu službenih vozila, sigurnost aerodroma i zapošljavanje. Naknadne revizije su se odnosile na: javne nabavke, naknadu troškova prijevoza i nadzor državne granice. Vanredna revizija se odnosila na provođenje Srednjoročnog plana rada Granične policije za period 2016 – 2018. godina. Jedinica za internu reviziju obavila je planirane revizije i za iste sačinila izvještaje, a Centralnoj harmonizacijskoj jedinici Ministarstva finansija i trezora BiH dostavila je Godišnji izvještaj o internoj reviziji.

3.4 Prevencija korupcije

Vijeće ministara BiH je 2015. godine usvojilo Strategiju za borbu protiv korupcije i Akcioni plan za borbu protiv korupcije za period 2015 – 2019. godina. Postupcima revizije konstatovali smo da se kvartalno sačinjavaju izvještaji o aktivnostima za provođenje Plana za borbu protiv korupcije Granične policije BiH (2018 – 2019. godina) i dostavljaju Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije i rukovodstvu Granične policije.

Na osnovu preporuke date u Izvještaju o obavljenoj reviziji za 2018. godinu, Granična policija je napravila analizu aktivnosti koje su se provodile na prevenciji korupcije u prethodnom periodu.

Kao rezultat analize izvršena je dopuna Plana Granične policije za borbu protiv korupcije 2018 – 2019. godine.

Direktor je aktom od 17.10.2019. godine uputio dopis svim organizacionim jedinicama o potrebi pojačanih aktivnosti po Planu za borbu protiv korupcije navodeći tačke Plana u kojima je neophodna pojačana aktivnost i u čemu bi se ona sastojala.

Iz izvještaja o provedenim aktivnostima iz Akcionog plana može se uočiti da je u posljednjem kvartalu 2019. godine održano više obuka policijskih službenika po organizacionim jedinicama gdje su obrađivane teme usko vezane za prevenciju i borbu protiv korupcije.

⁴ Službeni glasnik BiH, broj 27/08 i 32/12

PREPORUKA 3

Potrebno je nastaviti sa aktivnostima na prevenciji i borbi protiv korupcije, uz periodične analize učinjenog radi određenih unapređenja i, po potrebi, korekcija planova koji se realizuju.

4. BUDŽET

Zakonom o budžetu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za 2019. godinu⁵, Graničnoj policiji su odobrena sredstva u ukupnom iznosu od 78.550.000 KM. Ukupno izvršenje budžeta za 2019. godinu iznosilo je 71.240.429 KM.

S obzirom na to da je budžet usvojen u decembru 2019. godine, ukupno poslovanje se odvijalo na osnovu četiri tromjesečne odluke o privremenom finansiranju institucija BiH.

Granična policija je izvršila usklađivanja rashoda budžeta 31.12.2019. godine, koje je odobrilo Ministarstvo finansija i trezora BiH, a prema kojima je izvršena izmjena strukture rashoda unutar odobrenog budžeta. Ukupan iznos prestrukturisanja iznosio je 310.000 KM (povećani troškovi za usluge prijevoza i goriva za 200.000 KM i troškovi tekućeg održavanja za 110.000 KM, a smanjeni su troškovi naknada zaposlenih za 310.000 KM).

U vezi sa planiranjem budžeta možemo istaknuti da je od prodaje stalnih sredstava (vozila) u budžetu planiran iznos od 150.000 KM, a realizovan je iznos od 29.601 KM.

Plan i program rada Granične policije za 2019. godinu Vijeće ministara BiH je usvojilo na 164. sjednici održanoj 22.01.2019. godine. Izvještaj o radu Granične policije za 2019. godinu u vrijeme obavljanja revizije nije bio usvojen.

5. FINANSIJSKI IZVJEŠTAJI

Granična policija je sačinila Godišnji finansijski izvještaj za 2019. godinu i dostavila ga nadležnim organima i institucijama u skladu sa važećim propisima i u utvrđenom roku.

Analizom bilješki uz finansijske izvještaje konstatovano je da su istim obuhvaćeni realizovani rashodi po pojedinačnim pozicijama. Konstatovano je da u bilješkama nema komentara i pojašnjenja po bilansnim pozicijama, izuzev komentara vezanog za popis na 31.12.2019. godine. Također, nisu prezentovani podaci kako o ukupnim potraživanjima po ovom osnovu, tako ni o vrijednosti izrečenih novčanih kazni u 2019. godini.

5.1 Pregled rashoda i izdataka iz budžeta

U pregledu rashoda i izdataka po ekonomskim kategorijama, u periodu od 01.01. do 31.12.2019. godine, ukupno ostvareni rashodi iskazani su u iznosu od 71.240.429 KM, što je u odnosu na rashode planirane budžetom za 2019. godinu manje za 7.309.571 KM.

⁵ Službeni glasnik BiH, broj 84/19

Značajni rashodi iz budžeta odnose se na: bruto plaće (56.133.591 KM), naknade troškova zaposlenih (9.617.575 KM), nabavku materijala (1.516.528 KM), izdatke za upotrebu vozila (1.801.518 KM) i izdatke za tekuće održavanje (697.617 KM⁶).

Pregled rashoda i izdataka iz budžeta prikazan je u Tabeli I u prilogu Izvještaja.

5.1.1 Bruto plaće

Ukupno ostvarene bruto plaće i naknade iz plaća, te porezi i doprinosi sa 31.12.2019. godine iznose 56.133.591 KM, od čega neto plaće i naknade iznose 32.074.076 KM, a porezi i doprinosi 24.059.515 KM. Bruto plaće i naknade su veće u odnosu na prethodnu godinu za 5 %, što je posljedica većeg broja zaposlenih u odnosu na 2018. godinu.

Budžetom za 2019. godinu planirano je 2.371 zaposlenih, a na 31.12.2019. godine u Graničnoj policiji je bilo 2234 zaposlenih.

Dodatak na plaću policijskim službenicima: Policijski službenici u Graničnoj policiji ostvaruju policijski dodatak u iznosu od 35 % od osnovne plaće na osnovu Odluke direktora iz 2008. godine, kojom se utvrđuje spisak radnih mjesta u Graničnoj policiji prema pripadajućim platnim razredima, koeficijentima i posebnim dodacima. U rješenjima o koeficijentima policijskih službenika se navodi i pravo na poseban dodatak. Budući da ne postoji podzakonski akt kojim bi se regulisala visina posebnog dodatka za policijske službenike saglasno Zakonu o plaćama i naknadama u institucijama BiH u izvještajima revizije iz prethodnih godina su date preporuke Graničnoj policiji da nastavi aktivno djelovati na donošenju istog.

Zakon o izmjenama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH kojim bi se regulisala prava na poseban dodatak na plaću (policijski dodatak) nije usvojen ni u 2019. godini te je isplata dodatka vršena kao i ranijih godina.

Ministarstvo sigurnosti BiH je aktom od 08.04.2019. godine uputilo informaciju Državnoj agenciji za istrage i zaštitu, Graničnoj policiji BiH i Direkciji za koordinaciju policijskih tijela BiH u vezi sa rješavanjem pitanja policijskog dodatka na plaću zaposlenima, te im dostavilo obavještenje Ministarstva finansija i trezora BiH od 28.03.2019. godine da po istom postupe u preduzimanju daljih proceduralnih radnji oko rješavanja ovog pitanja. U pomenutom obavještenju Ministarstva finansija i trezora BiH je, između ostalog, navedeno da se zbog neizvjesnosti okončanja procedura usaglašavanja teksta Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH sugerše priprema prijedloga odluke kojom se određuje visina posebnog dodatka (policijskog dodatka) na plaću policijskim službenicima u Graničnoj policiji i SIPA-i, te visina posebnog dodatka na plaću državnim službenicima koji obavljaju operativno-istražne poslove u Državnoj agenciji za istrage i zaštitu, i da isti dostave putem nadležnog Ministarstva Vijeću ministara BiH uz prethodno pribavljena mišljenja Ministarstva finansija i trezora BiH i Ureda za zakonodavstvo BiH. Na osnovu navedenog akta rukovodioci bi donosili pojedinačna rješenja o utvrđivanju posebnog dodatka, a što je u skladu s odredbama člana 19 stav 4. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH.

Direktor Granične policije je 11.04.2019. godine donio Odluku o imenovanju Radne grupe za izradu prijedloga odluke o posebnom dodatku. Radna grupa je krajem 2019. godine sačinila Prijedlog odluke koji je, kako smo informisani, uglavnom preslikao postojeće stanje. Prilikom izrade Prijedloga odluke nije se uzimala u obzir specifičnost određenih radnih mjesta.

Otežavajuća okolnost prilikom kreiranja Prijedloga odluke je činjenica da Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji Granične policije ne sadrži opise radnih mjesta policijskih službenika.

⁶ Iznos uključuje sve izdatke na navedenoj poziciji uključujući i izdatke za održavanje vozila.

Granična policija u vrijeme obavljanja revizije nije usvojila i dostavila nadležnom Ministarstvu prijedlog odluke o policijskom dodatku.

PREPORUKA 4

Granična policija treba na bazi dostavljenih inputa od nadležnog Ministarstva kreirati prijedlog odluke o policijskom dodatku radi upućivanja na razmatranje i usvajanje Vijeću ministara BiH.

5.1.2 Naknade troškova zaposlenih

Ukupni izdaci za troškove prijevoza s posla i na posao iznose 4.020.133 KM. Odlukom direktora iz maja 2018. godine⁷ imenovana je Komisija za provjeru tačnosti i istinitosti podataka u zahtjevima za naknadu troškova prijevoza zaposlenih u Graničnoj policiji. Prema dostavljenoj evidenciji⁸ zaključno sa 31.12.2019. godine izdato je 1.678 rješenja kojim je utvrđen obračun razlike naknade za troškove prijevoza sa posla i na posao. Za zaposlene kojima je utvrđena veća udaljenost od mjesta rada do mjesta prebivališta, u odnosu na prvobitno podneseni zahtjev, novim rješenjem obračunata je pozitivna razlika naknade za prijevoz u ukupnom iznosu od 15.332 KM i ista je isplaćena zaposlenima. Za zaposlene kojima je komisija utvrdila manju udaljenost od mjesta rada do mjesta prebivališta u odnosu na podnesene zahtjeve obračunata je negativna razlika u ukupnom iznosu od 184.832 KM. Obračunata negativna razlika naknade troškova za prijevoz se sprovodi obustavom ostvarene mjesečne naknade troškova prijevoza od decembra 2018. godine do konačnog namirenja duga po obračunu za navedeni period po zaposlenom. Navedena potraživanja od zaposlenih nisu knjigovodstveno evidentirana.

5.1.3 Izdaci za upotrebu vozila

Ukupni izdaci za upotrebu vozila u 2019. godini iznose 1.801.518 KM. Značajniji izdaci odnose se na nabavku goriva (1.073.452 KM), nabavku materijala i usluga održavanja vozila (477.914 KM), te osiguranje vozila (165.862 KM).

Pravilnikom o uslovima nabavke i načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH⁹ Graničnoj policiji je dato pravo korištenja tri službena vozila, kao i pravo na korištenje specijalizovanih vozila. Granična policija je Pravilnikom o uslovima nabavke i načinu korištenja specijalizovanih službenih vozila (u daljem tekstu: Pravilnik o vozilima), na koji je saglasnost dalo Vijeće ministara BiH, definisala broj i vrstu vozila koje može da nabavlja, maksimalnu pojedinačnu cijenu po svakoj vrsti vozila, kao i pravo na korištenje i upravljanje specijalizovanim vozilima. Tako je npr. za nabavku kombi vozila definisana maksimalna pojedinačna cijena od 85.000 KM, dok je za nabavku putničkog motornog vozila definisana cijena od 90.000 KM.

Prema prezentovanom pregledu službenih vozila, zaključno sa 31.12.2019. godine, Granična policija raspolaže jednim službenim vozilom i 305 specijalizovanih vozila koja su u upotrebi. Pored toga, van upotrebe je 25 vozila. Analizirajući upotrebu određene vrste specijalizovanih vozila, kombi vozila, terenskih i putničkih vozila, može se konstatovati da Granična policija raspolaže većim brojem vozila od odobrenog važećim Pravilnikom. Nadalje, analizirajući sistem

⁷ Odluka broj 17-06-2-02-1642-2351/17 od 24.05.2018. godine

⁸ Pregled obračuna razlike od 27.04.2020. godine.

⁹ Službeni glasnik BiH, br: 26/14, 81/14, 78/15, 42/17, 62/17, 34/18 i 5/19

uspostavljene kontrole nad upotrebom službenih vozila može se konstatovati da i pored jasnih i preciznih pisanih procedura o načinu i uslovima korištenja vozila pojedine jedinice ne evidentiraju blagovremeno sve podatke o upotrebi vozila, što narušava uspostavljeni sistem i ne osigurava tačne i pouzdane podatke o načinu korištenja vozila koja su prezentovana u bazi podataka.

PREPORUKA 5

Granična policija je dužna uskladiti vozni park, po vrsti i broju specijalizovanih vozila, sa važećim Pravilnikom, te osigurati da se podaci o upotrebi vozila unose jednoobrazno, a sve u cilju uspostavljanja pouzdanih internih evidencija o njihovoj upotrebi.

Pravilnikom o vozilima Granične policije je definisano da direktor može, u cilju osiguravanja kontinuiteta i efikasnosti u izvršenju poslova i zadataka, utvrditi pravo na korištenje specijalizovanih službenih vozila u skladu sa operativnim potrebama. S tim u vezi, direktor je Odlukom o pravu korištenja specijalizovanih službenih vozila definisao da pored direktora, zamjenika direktora i pomoćnika direktora, pravo na korištenje pomenutih vozila, a u vezi sa operativnim potrebama i osiguranjem kontinuiteta i efikasnosti izvršenja poslovnih i zadataka iz nadležnosti osnovnih organizacionih jedinica, imaju i načelnici osnovnih organizacionih jedinica i savjetnici. Prema prezentovanim podacima, pravo na raspolaganje vozilima po ovom osnovu ostvaruje, pored direktora, zamjenika i pomoćnika direktora, još 17 osoba. Uvidom u mjesečne izvještaje o korištenju pomenutih vozila, koji se dostavljaju u Kabinet direktora, kao i u putne naloge za navedena vozila, nismo se mogli uvjeriti da u svim slučajevima postoji neposredna veza između korištenja vozila i operativnih potreba službe.

PREPORUKA 6

Potrebno je osigurati da se specijalizovana službena vozila koriste isključivo za obavljanje operativnih potreba Granične policije, uz osiguranje pune efikasnosti za izvršavanje poslova i zadataka iz osnovnih nadležnosti Granične policije.

Granična policija u 2019. godini nije vršila analizu opravdanosti i efikasnosti postojećeg voznog parka. I pored činjenice da su povećane aktivnosti zbog migrantske krize, i dalje pojedina vozila na godišnjem nivou prelaze neznatnu kilometražu. Uvidom u dostavljene preglede o upotrebi vozila može se konstatovati da su ukupno 34 vozila prešla manje od 6.000 km, od čega su neobilježena 24 vozila.

PREPORUKA 7

Ponovo ističemo potrebu analize upotrebe službenih vozila u cilju povećanja efikasnosti i rentabilnosti upotrebe voznog parka.

5.1.4 Troškovi reprezentacije

Pravilnikom o korištenju sredstava za reprezentaciju Vijeća ministara BiH¹⁰, definisano je da pravdanje troškova reprezentacije podrazumijeva dostavljanje uredne finansijske dokumentacije koja potvrđuje osnovanost nastanka troška i obrazloženje nastanka troška od strane osobe koja je koristila reprezentaciju. Uvidom u dokumentaciju, vezano za internu

¹⁰ "Službeni glasnik BiH", broj 26/14

reprezentaciju, uočili smo da se uz fakture Službe za zajedničke poslove institucija BiH prilaže više računa (konzumiranja hrane) sa različitim datumima, a obrazloženje nastalih troškova vezano je za samo jedan događaj (datum). Također je uočeno da se uz određene fakture prilažu obrazloženja nastalih troškova, ali bez preciziranja na koje događaje (datume) se odnose.

PREPORUKA 8

Potrebno je da Granična policija BiH prilikom pravljenja troškova reprezentacije u potpunosti poštuje Pravilnik o korištenju sredstava za reprezentaciju.

5.1.5 Kapitalni izdaci

Ukupna vrijednost kapitalnih izdataka koji su planirani i odobreni u budžetu u 2019. godini iznosi 3.000.000 KM, a realizovani su u iznosu od 297.346 KM. Nizak stepen izvršenja na kapitalnim izdacima uzrokovan je kasnim usvajanjem budžeta za 2019. godinu. Za nabavku opreme utrošeno je 279.146 KM, za nabavku licenci 14.906 KM i za nabavku ostalih stalnih sredstava 3.276 KM. U 2019. godini Graničnoj policiji je donirana oprema u vrijednosti od 3.317.839 KM.

Najznačajnije nabavke se odnose na nabavku motornih vozila u iznosu od 113.836 KM, koja su nabavljena po javnoj nabavci pokrenutoj u 2017. godini, ali je ista zbog žalbenih postupaka okončana u 2019. godini, i nabavku policijske opreme u iznosu od 95.940 KM nakon provedene procedure za nabavku policijske opreme koja je započeta u 2018. godini.

Granična policija je u toku 2019. godine, a prije donošenja budžeta za 2019. godinu, putem direktnih sporazuma nabavila opremu i stvorila obaveze u ukupnom iznosu od 44.890 KM. Dio tih obaveza je izmiren prije usvajanja budžeta za 2019. godinu sa pozicija tekućih izdataka.

Po usvajanju budžeta za 2019. godinu vršena su preknjižavanja nabavljene opreme sa tekućih na kapitalne izdatke.

PREPORUKA 9

Granična policija je dužna dosljedno provoditi Zakon o finansiranju institucija BiH i provedbene propise koji su zasnovani na navedenom zakonu prilikom stvaranja obaveza i knjigovodstvenog evidentiranja poslovnih promjena.

5.2 Pregled prihoda i primitaka

Granična policija je u 2019. godini evidentirala prihode u ukupnom iznosu od 482.087 KM, od čega su prihodi od vlastite djelatnosti 452.486 KM, a prihod od prodaje stalnih sredstava – vozila (29.601 KM). Značajniji prihodi od vlastite djelatnosti evidentirani su na osnovu naplate kazni po Zakonu o kretanju i boravku stranaca i azilu (275.883 KM), naplate novčanih kazni (134.105 KM) i iznajmljivanja poslovnih prostora (26.000 KM).

Postupajući u skladu sa svojim nadležnostima, sprovodeći odredbe Zakona o nadzoru i kontroli prelaska državne granice, Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu te sprečavanju, otkrivanju i istraživanju djela koja su propisana krivičnim zakonima u BiH, Granična policija vrši izdavanje prekršajnih naloga. Izdati prekršajni nalozi, odnosno sve novčane kazne i troškovi postupka koji su izrečeni na osnovu konačnog i izvršnog prekršajnog naloga u skladu sa

Zakonom o prekršajima¹¹ upisuju se u Registar novčanih kazni (ROF) i evidentiraju se kao dug koji kažnjeni duguju Graničnoj policiji.

Uvidom u izvještaje – Realizacija izvršenja novčanih kazni može se konstatovati da i dalje nisu tačni podaci o procentualnom izvršenju koji se prezentuju u izvještajima (sintetika), jer se uplate izvršene u roku od osam dana po izdatom prekršajnom nalogu procentualno ne generišu kao 100 % realizovane. Tako, naprimjer, u izvještaju Realizacija izvršenih novčanih kazni prezentovano je da je Jedinica Granične policije Aerodrom Sarajevo od ukupno izrečenih kazni u 2019. godini naplatila 58,60 %. Međutim, činjenica je da je naplata po prekršajnim nalogima izdatim u Jedinici Granične policije Aerodrom Sarajevo 96,71 %, jer je značajan broj prekršajnih naloga uplaćen u roku od osam dana od dana izricanja te je u skladu sa zakonom počinilac prekršaja oslobođen plaćanja preostalih 50 % izrečene novčane kazne.

Analizirajući uspostavljeni sistem praćenja naplate po osnovu izdatih prekršajnih naloga, može se konstatovati da Uprava za operacije preduzima aktivnosti na praćenju i blagovremenom izvještavanju o izdatim prekršajnim nalogima. Međutim, i pored činjenice da sistemski nije osigurano, kroz Glavnu knjigu trezora, evidentiranje potraživanja po osnovu izdatih prekršajnih naloga, u tekstualnom dijelu finansijskih izvještaja nisu prezentovani podaci kako o ukupnim potraživanjima po ovom osnovu, tako ni o vrijednosti izrečenih novčanih kazni u 2019. godini. Tačnije u tekstualnom dijelu su samo navedene činjenice o naplaćenim prihodima, a da nisu prezentovane analize i obrazloženi razlozi neproporcionalnog izvršenja godišnjeg plana ukupnih prihoda. I pored toga što Granična policija preduzima aktivnosti za naplatu potraživanja po izdatim prekršajnim nalogima skrećemo pažnju na činjenicu da je zakonski rok zastare za izvršenje novčane kazne i troškova postupka pet godina od dana kada su prekršajni nalozi ili rješenja o prekršaju postali konačni i izvršni. Prema podacima iz ROF sistema, u 2019. godini su zastarjela potraživanja po izdatim prekršajnim nalogima u iznosu od 66.770 KM.

PREPORUKA 10

Potrebno je uputiti inicijativu za nadogradnju Registra novčanih kazni, a kako bi izvještaji o realizaciji izvršenja novčanih kazni i procentualno generisali tačne podatke o izvršenoj naplati.

PREPORUKA 11

U tekstualnom dijelu finansijskih izvještaja potrebno je da se prezentuju analize ostvarenih prihoda, uz detaljna obrazloženja eventualnih odstupanja ostvarenih prihoda od izrečenih kazni.

Granična policija je ostvarila prihod od prodaje osnovnih sredstava – vozila u ukupnoj vrijednosti od 29.601 KM. Pri tome je uplata iznosa od 20.500 KM u Glavnoj knjizi trezora evidentirana po licitaciji koja je okončana krajem 2018. godine, dok je prihod od 9.501 KM ostvaren na osnovu prodaje jednog vozila po provedenoj licitaciji u 2019. godini. Tačnije, Granična policija je u 2019. godini provodila dva postupka javnog nadmetanja – licitacije za prodaju vozila i ostale opreme. Predmet prodaje je bilo 26 vozila, od čega su 23 vozila bila predmet prodaje i u 2018. godini. Može se konstatovati da zainteresovanost ponuđača za kupovinu vozila nije izražena, na drugi javni poziv nije bilo prijavljenih ponuđača.

Nadalje, evidentirani prihod od 26.000 KM na poziciji iznajmljivanja poslovnih prostora ostvaren je u skladu sa zaključenim ugovorima o iznajmljivanju prostora za smještaj GSM baznih stanica. Procesom revizije uočeno je da je planirani prihod od iznajmljivanja poslovnih prostora 12.000

¹¹ Službeni glasnik BiH, broj: 41/7, 18/12, 36/14 i 81,15

KM i da je isti nerealno planiran. S obzirom na to da se prihod ostvaruje na osnovu zaključenih ugovora, koji su duži vremenski period na snazi, i da je realizacija naplate prihoda izvjesna, javlja se potreba za većom posvećenošću prilikom planiranja navedenih prihoda.

5.3 Bilans stanja

U bilansu stanja na 31.12.2019. godine iskazana su ukupna sredstva u iznosu od 25.914.519 KM. Ukupne obaveze sa izvorima sredstava iskazane su u iznosu od 32.120.458 KM.

Značajne stavke bilansa stanja odnose se na kratkoročna potraživanja (562.591 KM), neotpisanu vrijednost stalnih sredstava (25.310.105 KM), obaveze prema dobavljačima (1.187.193 KM), obaveze prema zaposlenima (5.426.608 KM) i kratkoročna razgraničenja (160.874 KM).

Bilans stanja prikazan je u Tabeli II u prilogu Izvještaja.

5.3.1 Popis sredstava i obaveza

Granična policija je blagovremeno preduzela aktivnosti na provođenju popisa. Odlukom direktora formirana je Centralna popisna komisija, kao i popisne komisije po terenskim uredima. Na osnovu izvještaja popisnih komisija sa terena, Centralna popisna komisija je 27.2.2020. godine sačinila Izvještaj o izvršenom popisu imovine, obaveza i potraživanja na 31.12.2020. godine, koji je istog dana usvojilo rukovodstvo Granične policije.

Popis stalnih sredstava

Prilikom popisa stalnih sredstava konstatovan je manjak u vrijednosti od 511 KM, koji je nastao otuđenjem stalnog sredstva od NN osobe. Predloženo je da se navedeni manjak evidentira na teret Granične policije do okončanja istražnih radnji. Također, usvojen je prijedlog popisne komisije za rashodovanje stalnih sredstava sadašnje vrijednosti 90.916 KM, koja su uništena, odnosno neispravna, tehnički prevaziđena i fizički oštećena. Nabavna vrijednost sredstava predloženih za otpis je 797.520 KM. S obzirom na to da je za otpis najvećim dijelom predložena kompjuterska oprema i oprema za prijenos podataka i glasa, prije sačinjavanja konačnog prijedloga za otpis pribavljeno je mišljenje stručnih osoba. Sredstva predložena za otpis su evidentirana na kontu sredstava van upotrebe.

Postupcima revizije utvrđeno je da Granična policija nije izvršila usklađivanje stvarnog stanja sa knjigovodstvenim stanjem kroz Modul dugotrajne imovine. Uvidom u izvještaj iz Modula dugotrajne imovine – BiH Obračun inventure za 31.12.2019. godine uočeno je da nije uneseno stanje sredstava po popisu (količina/iznos), čime nisu osigurani uslovi da se kroz sistem izvrši usklađivanje stvarnog stanja sa knjigovodstvenim, odnosno da se prikaže eventualna razlika (višak ili manjak).

PREPORUKA 12

Granična policija je dužna da kroz modul osnovnih sredstava blagovremeno izvrši usklađivanje stanja sredstava po popisu sa knjigovodstvenim stanjem.

Nadalje, procesom revizije uočeno je da Granična policija nije pravilno i blagovremeno evidentirala donirana osnovna sredstva. Tačnije, metodom uzorka uočeno je da je Graničnoj policiji, na osnovu ugovora zaključenih u decembru, donirano pet motornih vozila i ponton Marinetek sa sistemom za sidrenje i pristupnim mostom koji nisu blagovremeno evidentirani u modulu dugotrajne imovine. Oprema je preuzeta u decembru, registracija vozila je izvršena u decembru, ali evidentiranje sredstava u modul osnovnih sredstava izvršeno je tek u aprilu 2020. godine.

PREPORUKA 13

Granična policija je u obavezi da prilikom nabavke/donacije opreme istu blagovremeno evidentira u poslovnim knjigama, te da u potpunosti poštuje odredbe Instrukcije o pravilnom i blagovremenom evidentiranju, načinu rada i zatvaranju perioda u modulu dugotrajne imovine (FA).

I dalje je neizmijenjena situacija po pitanju promjena na kontu motorna vozila gdje se sa svakom evidentiranom promjenom lokacije vozila u Graničnoj policiji povećava dugovni promet na navedenom kontu.

Cijeneći činjenicu da je Granična policija organizaciono složena institucija, da raspolaže značajnim brojem osnovnih sredstava, da se ista vode na više lokacija i da se tokom godine često vrši primjena lokacije osnovnih sredstava, potrebno je kontinuirano sa dužnom pažnjom pristupiti upravljanju stalnim sredstvima. Prema postojećem stanju, na kraju budžetske godine pokreću se aktivnosti za provođenje popisa stalnih sredstava, a u skladu sa Uputstvom o vršenju popisa imovine, potraživanja i obaveza u Graničnoj policiji¹². Naime, poslije izvršenog naturalnog (fizičkog) popisa koji se vrši uz pomoć reversa i inventurnih listi, komisija za popis vrši usaglašavanje stvarnog stanja i knjigovodstvenog stanja sa materijalnim knjigovodstvom u sjedištu Granične policije. Tačnije, procesom revizije uočeno je da se popis na terenu obavlja upisivanjem podataka o popisanom sredstvu na obrascu – revers, koji se potom usaglašava sa knjigovodstvenim stanjem. Po usklađivanju stanja po popisu sa knjigovodstvenim stanjem, popisna komisija vrši potpisivanje inventurnih listi.

PREPORUKA 14

Uzimajući u obzir kompleksnu organizacionu strukturu Granične policije, potrebu za značajnim angažovanjem ljudskih resursa za obavljanje poslova popisa, ali i rizik od nastanka greške, preporučujemo da se razmotri mogućnost nabavke bar kod čitača i aplikacije u cilju osiguranja jednostavnijeg i pouzdanog popisa stalnih sredstava.

Komisija za popis materijalnih i nematerijalnih sredstava, sitnog inventara i materijala u sjedištu je u toku rada u saradnji sa Upravom za operacije (Odsjekom za informatiku i Odsjekom za komunikacije) dala prijedlog za otpis komunikacione mreže, računarske opreme, opreme za prijenos podataka i glasa, elektronske opreme, fotografske opreme i licenci.

¹² Akt broj: 17-06-1-02-2-4504/17 od 14.12.2017. godine

Po mišljenju Odsjeka za informatiku i Odsjeka za komunikacije, oprema koja se predlaže za otpis je zastarjela, neispravna, neupotrebljiva, neisplativog ili nemogućeg popravka. Komisija je prihvatila stručno mišljenje Uprave za operaciju.

Za otpis je predložena komunikaciona oprema nabavne vrijednosti 128.642 KM i sadašnje vrijednosti 71.827 KM. Radi se o komunikacionoj opremi koja je zaprimljena sredinom 2011. godine, čija stopa amortizacije na kontnoj poziciji 011297 (infrastrukturalna sredstva – komunikaciona mreža) iznosi 5 %. Prilikom knjiženja u sistemu je na jedan inventurni broj knjižen kompletan link koji uključuje minimalno dva uređaja i prateće elemente (kablove, zaštitu od groma, instalaciju i sl.). U konkretnom slučaju, kada otkaže samo jedan uređaj koji treba otpisati, kroz sistem se može otpisati samo kompletan link, pa prikazana vrijednost stvarno otpisane opreme bude značajno veća od realne. Zbog toga sadašnja vrijednost otpisane komunikacione opreme, prikazana u izvještaju popisne komisije, nije realno iskazana.

PREPORUKA 15

Potrebno je prilikom evidentiranja stalnih sredstava voditi računa da se svako sredstvo koje se može posmatrati odvojeno kao cjelina evidentira pojedinačno, čime se stvaraju uslovi i mogućnost da se sistemski prikaže tačna sadašnja vrijednost svakog otpisanog sredstva.

Popis obaveza

Komisija je izvršila popis kratkoročnih obaveza i razgraničenja i utvrdila da stanje kratkoročnih obaveza i razgraničenih rashoda sa 31.12.2019. godine iznosi 6.810.353 KM, od čega obaveze prema dobavljačima na 31.12.2019. godine iznose 1.187.193 KM, a kratkoročne obaveze prema fizičkim osobama 30.771 KM. Evidentirane su obaveze za plaće zaposlenih za decembar u iznosu od 2.380.643 KM, obaveze za naknade troškova zaposlenih u iznosu od 309.513 KM, obaveze za poreze i doprinose na plaće u iznosu od 2.086.122 KM. Ostale obaveze prema zaposlenima u Graničnoj policiji iznose 650.329 KM.

Obaveze prema dobavljačima iznose 1.187.192 KM. U prilogu popisa je sačinjena specifikacija dobavljača na 31.12.2019. godine sa prometom i saldom istih. Granična policija je dostavila izvode otvorenih stavki na zahtjev dobavljača (IOS-i). U obrazloženju navedene specifikacije evidentirano je 478 dobavljača, a kako je navedeno odgovor je upućen na adrese 124 dobavljača. Uočena su neslaganja u ispostavljenim IOS-ima, a isti su osporavani djelimično ili u punim iznosima. Osporavanja su vezana ili za iznose knjižnih terećenja ili fakture koje nisu zaprimljene u Graničnoj policiji i nisu u postojećim evidencijama.

Tokom revizije smo putem Granične policije uputili zahtjeve za konfirmacijom salda obaveza za pet vrijednosno značajnijih dobavljača Granične policije u 2019. godini. Od pet dostavljenih zahtjeva na četiri je odgovoreno. Dobavljač sa najvećim iznosom salda obaveza nije nam dostavio odgovor.

Uvidom u dostavljene konfirmacije konstatovali smo da su dva dobavljača potvrdila iznose evidentiranih obaveza Granične policije na 31.12.2019. godine, dok je jedan dobavljač iskazao veća potraživanja prema Graničnoj policiji u odnosu na iskazane obaveze na 31.12.2019. godine u iznosu od 793 KM. Za četvrtog dobavljača u Graničnoj policiji je evidentiran saldo sa 31.12.2019. godine u iznosu od 27.929 KM, a u dostavljenoj konfirmaciji evidentiran je iznos od 0 KM.

PREPORUKA 16

Uzimajući u obzir odstupanje i neslaganja u dostavljenim izvodima otvorenih stavki, kao i neslaganja u konfirmacijama na malom uzorku, potrebno je vršiti kontinuirano usaglašavanje salda obaveza prema dobavljačima tokom godine u cilju potvrde istih i ispravaka eventualno nastalih greški.

Razgraničeni rashodi za nabavku roba i usluga su iznosili 160.874 KM i odnose se na razgraničenja pet ugovora zaključenih krajem 2019. godine i jednog ugovora iz 2018. godine u vrijednosti od 134.225 KM. Najznačajniji dio razgraničenja se odnosi na ugovor o izvođenju građevinskih radova iz 2018. godine. Ugovor u vrijednosti od 154.225 KM je zaključen 31.12.2018. godine, a sredstva su evidentirana na konto razgraničeni rashodi za nabavku roba i usluga. Izvođač radova se obavezao da će ugovorene radove izvršiti u roku od 60 dana od zaključenja ugovora odnosno dana zapisničkog uvođenja u posao. Posao po navedenom ugovoru nije bio okončan do kraja 2019. godine i nije izvršeno plaćanje.

Prema instrukciji Ministarstva finansija i trezora BiH za unos obaveza u ISFU sistem koje su planirane u Budžetu tekuće fiskalne godine, a čiji će računi ili konačne situacije biti ispostavljeni u narednoj fiskalnoj godini¹³, sredstva koja su evidentirana na razgraničenjima, a nisu realizovana, postaju vanredan prihod institucija Bosne i Hercegovine.

Također je konstatovano da je ugovor o kupoprodaji 27 pečata za ovjeru prelaska državne granice u vrijednosti od 9.739 KM zaključen 10.12.2019. godine, a koji nam je prezentovan, knjižen na razgraničene rashode iako isti nije potpisao izabrani ponuđač.

PREPORUKA 17

Granična policija je dužna poštovati instrukciju Ministarstva finansija i trezora BiH za unos obaveza u ISFU sistem koje su planirane u Budžetu tekuće fiskalne godine, a čiji će računi ili konačne situacije biti ispostavljeni u narednoj fiskalnoj godini.

5.4 Pregled dinamike zapošljavanja

Broj zaposlenih predviđen sistematizacijom radnih mjesta iznosi 2.646 zaposlenih, od čega 2.426 policijskih službenika, 163 zaposlenika, 57 državnih službenika. Sa 31.12.2019. godine u Graničnoj policiji je bilo 2.234 zaposlenih.¹⁴

U toku 2019. godine u radni odnos na neodređeno vrijeme primljeno je 100 policijskih službenika – kadeta za čin policajac nakon završene osnovne obuke uz probni rad od 12 mjeseci. Na neodređeno vrijeme izvršen je prijem 10 osoba i to po realizaciji javnog oglasa devet osoba te jedna osoba po osnovu eksternog premještaja iz Generalnog sekretarijata Vijeća ministara BiH. Od devet osoba koje su u Graničnoj policiji zasnovale radni odnos na neodređeno vrijeme njih petoro je prethodno bilo angažovano u Graničnoj policiji putem ugovora o radu na određeno vrijeme. U toku 2019. godine izvršeno je ukupno 136 internih premještaja.

Na osnovu pribavljenih saglasnosti Agencije za državnu službu BiH iz januara 2019. godine za prijem dva državna službenika na određeno vrijeme na period od tri mjeseca donesena su po tri rješenja o prijemu u radni odnos na određeno vrijeme počevši od februara 2019. godine. Odluka o potrebi prijema zaposlenika u radni odnos na određeno vrijeme je naknadno donesena u aprilu 2019. godine.

Za raspisivanje javnog oglasa za prijem zaposlenih na neodređeno vrijeme pribavljena je saglasnost Vijeća ministra za zapošljavanje u januaru 2019. godine za 17 izvršilaca. Odluka o

¹³ Instrukcija broj: 01-08-16-1-9237-1/10 od 08.12.2010. godine

¹⁴ Tabela 8 revizije i Obrazac 4/1.

potrebi prijema zaposlenika u radni odnos je donesena 01.07.2019. godine. Javni oglas za popunjavanje upražnjenih radnih mjesta zaposlenika u Graničnoj policiji od 04.07.2019. godine objavljen je 06.07.2019. godine. Odlukom od 17.07.2019. godine poništen je dio Odluke o potrebi prijema zaposlenika u radni odnos te je time poništen i dio Javnog oglasa za popunjavanje upražnjenih radnih mjesta. U obrazloženju Odluke je navedeno da se Prijedlogom novog pravilnika o unutrašnjoj organizaciji mijenjaju posebni uslovi za navedeno radno mjesto. Odlukama od 29.07. i 31.07.2019. godine dodatno je poništena Odluka o potrebi prijema zaposlenika u radni odnos za još tri radna mjesta.

S obzirom na to da je u periodu donošenja Odluke o potrebi prijema zaposlenika u radni odnos te objavljivanja javnog oglasa i izvršenih poništavanja dijela oglasa bio poznat sadržaj Prijedloga pravilnika o unutrašnjoj organizaciji jer je isti kreirala Granična policija i dostavila nadležnom ministarstvu, to se postavlja pitanje koordinacije i razmjene informacija unutar same institucije. Provođenjem radnji vezanih za zapošljavanje angažuju se kadrovski i finansijski resursi te je planiranje aktivnosti po datom osnovu neophodno kako se resursi ne bi trošili bez konačne svrhe.

Zapošljavanje na određeno vrijeme

U toku 2019. godine u Graničnoj policiji je vršen prijem na određeno vrijeme, a ugovori o radu su zaključivani sa devet osoba na poslovima zaposlenika i dvije osobe na poziciji državnih službenika.

Zasnivanje radnog odnosa na određeno vrijeme vršeno je tokom cijele godine bez raspisivanja javnog oglasa za prijem na određeno vrijeme. Poslije isteka prvog ugovora o radu na period od tri mjeseca napravljen je prekid radnog odnosa. Međutim, poslije toga je ista osoba radila šest mjeseci u kontinuitetu, po osnovu dva ugovora o radu na određeno vrijeme.

Granična policija se pri zapošljavanju osoba na određeno vrijeme poziva na odredbe člana 9. stav 1. tačka c) Zakona o radu u institucijama BiH kojim je propisano da se *javni oglas ne raspisuje za prijem u radni odnos zaposlenika na određeno vrijeme do tri mjeseca, kada zbog hitnosti obavljanja posla, iznenadnog povećanja obima posla i iznenadnog odsustva zaposlenika nije moguće blagovremeno sprovesti javni oglas.*

Uzimajući u obzir da je zapošljavanje osoba na određeno vrijeme vršeno tokom cijele godine nije ispunjen uslov tj. ograničenje radnog odnosa od tri mjeseca, a shodno tome nameće se i pitanje ispunjenosti uslova hitnosti u konkretnoj situaciji.

PREPORUKA 18

Granična policija je dužna poštivati odredbe Zakona o radu u institucijama BiH kada je u pitanju angažman zaposlenika na određeno vrijeme.

Penzionisanje policijskih službenika

Na osnovu dostavljenih podataka u 2019. godini u Graničnoj policiji prestanak radnog odnosa evidentiran je za 70 zaposlenih. Najveći broj prestanaka radnog odnosa je bio po osnovu penzionisanja (23 osobe).

Zakonom o policijskim službenicima BiH definisano je da policijskom službeniku prestaje radni odnos, te automatski gubi status policijskog službenika, u slučaju kada navršši 65 godina života i zakonom propisani penzijski staž ili 40 godina penzijskog staža.

Uvidom u evidencije Granične policije o ispunjavanju uslova zaposlenih za penzionisanje konstatovano je da pojedini zaposleni za koje je izdato rješenje o prestanku radnog odnosa po osnovu navršenih 40 godina penzijskog staža u dostavljenim uvjerenjima Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje RS imaju više od 40 godina penzijskog staža (42, 43 pa i 45 godina

penzijskog staža). Obrazloženje Granične policije je da prilikom utvrđivanja uslova za prestanak radnog odnosa policijskih službenika, Granična policija službeno prikuplja dokumentaciju, na osnovu koje bi, uz već postojeće podatke u personalnim dosjeima, utvrdila činjenicu ispunjavanja uslova iz člana 119. stav (1) tačka 3. Zakona o policijskim službenicima BiH. To se prije svega odnosi na uvjerenja ministarstava unutrašnjih poslova u kojima su policijski službenici bili prethodno zaposleni.

Zbog različitih entitetskih propisa koji regulišu penzijsko i invalidsko osiguranje, Granična policija u svojstvu poslodavca, na zahtjev, može dobiti od Fonda PIO Republike Srpske uvjerenja o stažu osiguranju/penzijskom stažu svojih zaposlenih, dok Federalni zavod PIO/MIO takva uvjerenja ne izdaje ni poslodavcu, niti osiguraniku/zaposlenom, jer kako smo informisani tek nakon prestanka radnog odnosa, u postupku utvrđivanja prava na penziju, utvrđuje se i penzijski staž. Od fondova PIO poslodavac ne može dobiti ni uvjerenje o podacima iz matične evidencije osiguranika – listing, već jedino osiguranik. Stoga Granična policija obavezuje zaposlene da dostavljaju listinge i od fondova, a od Fonda PIO RS i uvjerenje o penzijskom stažu.

U uvjerenjima o penzijskom stažu, koje izdaje Fond PIO RS, ukoliko je zaposleni imao upisan poseban staž, navodi se i taj staž sa naznakom da je to staž u dvostrukom trajanju i da se računao u ukupan penzijski staž.

Iz razloga jednakog postupanja prema svim policijskim službenicima, bez obzira na mjesto njihovog prebivališta, Granična policija postupa na način da se tzv. ratni period ukoliko je u pitanju efektivan staž – radni odnos i evidentiran u radnoj knjižici, matičnoj evidenciji PIO (prijava/odjava osiguranja) i potvrđen u uvjerenju ministarstva unutrašnjih poslova, računa u jednostrukom trajanju kao efektivan staž. Izuzetno, ukoliko policijski službenik želi da mu se taj period računa u dvostrukom trajanju, podnijet će zahtjev za isto, a to je slučaj ukoliko neko želi da mu radni odnos prestaje ranije, da bi ostvario pravo na penziju po osnovu godina penzijskog staža.

Međutim, analizom propisa koji se odnose na penzionisanje zaposlenih u Graničnoj policiji možemo konstatovati sljedeće:

Pitanja vezana za penzijsko i invalidsko osiguranje zaposlenih regulisana su entitetskim propisima.

Zakonom o policijskim službenicima BiH, Zakonom o radu u institucijama BiH i Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH je propisano kada zaposlena osoba ispunjava uslove za penzionisanje. U Zakonu o policijskim službenicima BiH se pri definisanju uslova za penzionisanje koristi pojam *penzijski staž*, a u druga dva pomenuta zakona pojam *staž osiguranja*. Članom 119. stav 1. tačka 3. Zakona o policijskim službenicima BiH propisano je da *policijskom službeniku prestaje radni odnos, te automatski gubi status policijskog službenika, u sljedećim slučajevima: ... kada navrši 65 godina života i zakonom propisani penzijski staž ili 40 godina penzijskog staža.*

Poseban staž je na različite načine regulisan u zakonima o penzijskom i invalidskom osiguranju na nivou entiteta. Tako je prema članu 38. Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju Federacije BiH¹⁵ korištenje posebnog staža ostavljeno na volju zaposlenog. U Republici Srpskoj je članovima 37., 38. i 39. Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju RS¹⁶ regulisano pitanje posebnog staža na drugačiji način nego u Federaciji BiH.

¹⁵ Službene novine FBiH br: 13/2018

¹⁶ Službeni glasnik RS broj: 134/11, 82/13, 96/13 i 103/15

PREPORUKA 19

Granična policija treba sagledati i preispitati primjenu postojećeg pravnog okvira vezanog za penzionisanje policijskih službenika. Na osnovu izvršene analize treba sagledati potrebu pokretanja inicijative za promjenu legislative kako bi prava i obaveze policijskih službenika bila jednaka bez obzira na njihovo mjesto prebivališta.

6. JAVNE NABAVKE

Granična policija je donijela u tri navrata privremene planove javnih nabavki zbog privremenog finansiranja koje je bilo na snazi u 2019. godini. Donesen je na kraju i objedinjeni Plan nabavki za 2019. godinu. Granična policija za provođenje postupaka nabavki ima imenovane dvije komisije koje po utvrđenom rasporedu provode aktivnosti iz djelokruga rada komisije za javne nabavke.

Prema prezentovanim podacima, Granična policija je u 2019. godini provela 24 postupka javnih nabavki iz tekućih izdataka (otvoreni, konkurentski, pregovarački i postupci u skladu sa Aneksom II, dio B). Nabavke iz kapitalnih izdataka putem otvorenog i konkurentskog postupka nisu provođene zbog kasnog usvajanja budžeta za 2019. godinu. Nakon prethodno provedenih postupaka, ukupna vrijednost zaključenih ugovora iznosila je 2.370.793 KM.

Dodatno su provedene 334 nabavke putem direktnog sporazuma u ukupnom iznosu od 107.046 KM. U okviru navedenog iznosa nabavljena je oprema (kapitalni izdaci) u iznosu od 47.767 KM.

6.1 Nabavka usluga održavanja vozila

Granična policija je u 2018. godini pokrenula postupak izbora najpovoljnijeg ponuđača za nabavku usluga održavanja vozila. Ukupno planirana vrijednost nabavke bila je 1.200.000 KM, za period od tri godine. Po raspisanom pozivu pristigle su dvije ponude koje su razmatrane i komisija je konstatovala da jedna od dostavljenih ponuda ne zadovoljava sve tražene uslove definisane tenderskom dokumentacijom, dok je ponuda drugog ponuđača validna, ali vrijednost ponude značajno prelazi planiranu vrijednost nabavke na godišnjem nivou. Komisija je ipak preporučila direktoru zaključenje okvirnog sporazuma. Obrazloženje za takvu odluku je činjenica da je predviđeno zaključenje okvirnog sporazuma, a da su tenderskom dokumentacijom predviđene specifikacije i maksimalne količine rezervnih dijelova za koje se može ukazati potreba. Osim toga, uvidom i analizom ponuđenih jediničnih cijena koju je izvršila komisija konstatovano je da iste ne odstupaju od tržišnih. I pored preporuke komisije direktor je donio odluku o poništenju postupka, ne obrazlažući razloge neprihvatanja preporuke koju je dala komisija. Ponuđači su se žalili na donesenu odluku, pa je izvršena izmjena odluke i prihvaćena je ponuda čija vrijednost značajno prelazi planiranu vrijednost nabavke. Žalba ponuđača čija je ponuda ocijenjena kao nevalidna, proslijeđena je Uredu za razmatranje žalbi. Ured za razmatranje žalbi je predmetnu žalbu ocijenio kao neosnovanu.

Analizirajući tendersku dokumentaciju može se konstatovati da nije precizno definisan način postupanja i obaveze izabranog ponuđača prilikom podugovaranja poslova. Tačnije, nije precizno definisano ko dostavlja radni nalog i predračun, podugovarač ili izabrani ponuđač. Uvidom u realizaciju zaključenog ugovora može se konstatovati različito postupanje po ovom pitanju.

Procesom revizije uočeno je da se u pojedinim slučajevima uz dostavljenu fakturu prilaže radni nalog ili zabilješka o obavljenom servisu od podugovarača, a u pojedinim slučajevima prilog fakture je radni nalog izabranog ponuđača iako je servis obavljao podugovarač.

Nadalje, uvidom u ponudu izabranog ponuđača i dostavljenu dokumentaciju o podugovaračima može se konstatovati nedosljednost. Izabrani ponuđač je u skladu sa tenderskom dokumentacijom bio u obavezi da, prije potpisivanja ugovora, traži saglasnost od Granične policije za podugovaranje. Saglasnost za podugovaranje tražena je i dobijena za veći broj podugovarača nego što je prezentovano u ponudi. Uvidom u datu saglasnost može se konstatovati da je za lokaciju Trebinje data saglasnost za podugovaranje za dva servisa, a da Granična policija ne zna koja vozila se servisiraju u kom od ta dva ponuđena servisa.

PREPORUKA 20

Preporučujemo da se u komunikaciji sa dobavljačem osigura dokumentovan trag poslovnih događaja koji se odnose na održavanje vozila.

6.2 Nabavka uniformi

Granična policija je 07.08.2019. godine donijela Odluku o pokretanju postupka javne nabavke dijelova uniforme, putem otvorenog postupka, procijenjene vrijednosti nabavke 940.000 KM bez PDV-a po lotovima kako slijedi: lot 1 - Dijelovi uniforme za JKP (351.000 KM bez PDV-a); lot 2 - Jakne i posebne radne pantalone (170.000 KM bez PDV-a); lot 3 - Beretke, kačketi i košulje (245.000 KM bez PDV-a) i lot 4 - Pantalone, radni kombinezoni i kabanice (174.000 KM bez PDV-a).

Po sva četiri lota ponude su dostavila po dva ponuđača. Za lot 1 i lot 2 ponude su dostavila dva ista ponuđača. Od četiri lota na lotovima 1 i 2 su bile značajne razlike u ponuđenim iznosima. Ponuđač koji je ponudio cijenu od 351.000 KM bez PDV-a po lotu 1 je imao urednu ponudu prema zapisniku komisije, dok drugi ponuđač sa ponudom 291.000 KM bez PDV-a nije imao urednu ponudu zato što nije dostavio izvještaj (atest) akreditiranog tijela o vizuelnoj kontroli i laboratorijskoj kontroli dostavljenih uzoraka. Po lotu 2 bila je obrnuta situacija. Ponuđač koji je po lotu 1 imao neurednu ponudu sada je imao urednu ponudu u iznosu od 186.590 KM bez PDV-a, a ponuđač koji je po lotu 1 imao urednu ponudu sada je imao neurednu ponudu koja je iznosila 169.850 KM bez PDV-a. Nedostaci u ponudi ponuđača u lotu 2 koja nije smatrana urednom također se odnose na ateste uzoraka.

Donesene su odluke o izboru najpovoljnijih ponuđača za tri lota, a po lotu 4 je bila žalba koja je ocijenjena kao osnovana i postupak poništen u cijelosti.

Po lotu 2 iznos na koji je zaključen ugovor je veći za 16.590 KM u odnosu na procijenjenu vrijednost nabavke.

Lot 4 poništen je iz razloga što u analizama uzorka odstupa boja kombinezona. Tačnije, pri vizuelnoj analizi ovlaštene laboratorije navedeno je da je boja materijala petrolej plava, dok se na laboratorijskoj analizi navodi da je izvršena analiza na tamnoplavoj boji uzorka nakon čega je konstatovano da je analiza vršena na istom uzorku. Postavlja se pitanje da li Granična policija prilikom nabavki dijelova uniformi treba u tehničkim specifikacijama posebno naznačiti šifre boja prema nekim od zvaničnih paleta, kako bi potencijalni ponuđači pripremili ponudu ispravno na stvarno konkurentnoj osnovi.

Tenderskom dokumentacijom za nabavku uniformi nije bilo predviđeno vršenje kvalitativne provjere predmeta nabavke prilikom isporuke.

Naime, prilikom provođenja postupka nabavke, odnosno dostavljanja ponuda ponuđači dostavljaju ateste o kontroli kvalitativnih svojstava materijala koji će se koristiti u izradi dijelova uniformi, koje izdaju referentne laboratorije. Međutim, prilikom isporuke predmeta nabavke predviđen je samo vizuelni pregled isporučenih predmeta.

PREPORUKA 21

Potrebno je analizirati slabosti prilikom sastavljanja tenderske dokumentacije za nabavku dijelova uniformi u cilju poboljšanja iste i smanjenja nedoumice ponuđača u pogledu pripreme same ponude.

6.3 Nabavka goriva

Nabavka goriva procijenjene vrijednosti 1.505.000 KM je pokrenuta odlukom od 15.06.2019. godine. Proveden je otvoreni postupak uz podjelu na šest lotova.

Kao kriterij za izbor korištena je ekonomski najpovoljnija ponuda. Osim potkriterija cijene (80 %), korišten je potkriterij operativna pogodnost (20 %) tj. udaljenost benzinske pumpe ponuđača od sjedišta organizacione jedinice na određenom području. Ponude su dostavila četiri ponuđača. Prema prezentovanoj dokumentaciji na četiri lota od šest je dostavljena ponuda samo jednog ponuđača.

Zaključeni su okvirni sporazumi po svih šest lotova za period od 01.01.2020. do 31.12.2022. godine.

Iz zaključenih okvirnih sporazuma je vidljivo da su ponuđači ponudili određene rabate na tekuću cijenu goriva (od dva do pet posto).

Analizom tenderske dokumentacije i dostavljenih ponuda na lotovima na kojima je bilo konkurencije (po dva ponuđača) možemo zaključiti da tenderskom dokumentacijom nije regulisan način promjene cijene goriva, odnosno da cijena koja se dostavlja u ponudi na određeni dan služi isključivo za evaluaciju ponuda. Ukoliko bi pretpostavili da će se ponuđači koji na određeni dan imaju niže cijene u odnosu na konkurenciju imati nižu cijenu (u odnosu na konkurenciju) i tokom važenja okvirnog sporazuma onda kriterij operativna pogodnost može utjecati negativno na izbor najpovoljnijeg ponuđača za Graničnu policiju ako se isti detaljnije ne definiše u tenderskoj dokumentaciji. Za primjer navodimo da je na lotu 5 udaljenost benzinske pumpe oba ponuđača od sjedišta organizacione jedinice Granične policije vrlo mala, a razlika između udaljenosti dva ponuđača beznačajna, ali je to ipak utjecalo na konačno rangiranje ponuđača i pored činjenice da je drugorangirani ponuđač ponudio nižu cijenu.

PREPORUKA 22

Potrebno je u budućim nabavkama goriva u tendersku dokumentaciju uključiti način promjene ponuđene cijene goriva, a u slučaju korištenja potkriterija operativna pogodnost ili nekog sličnog potkriterija isti treba detaljno razraditi kako bi u kombinaciji sa potkriterijem cijena konačan rezultat evaluacije ponuda bio fer za sve ponuđače i ugovorni organ.

Realizacija ugovora o izvođenju radova na proširenju zatvorenog korisnog prostora na terasu u zgradi sjedišta

Ugovor za izvođenje radova nakon provedene procedure nabavke je potpisan 31.12.2018. godine sa jedinim kvalifikovanim ponuđačem u iznosu od 135.000 KM bez PDV-a. Rok izvođenja radova prema zaključenom ugovoru je 60 dana od dana zapisničkog uvođenja u posao. Izvođač je uveden u posao 25.02.2019. godine i shodno tome rok za izvršenje radova je bio 24.04.2019. godine. Za slučaj neopravdanog kašnjenja predviđeni su penali u iznosu od 1 % za svaki dan kašnjenja te je pribavljena bankarska garancija u iznosu od 10 % od vrijednosti ugovora. Radove je, prema informacijama koje smo dobili, tokom revizije pratilo niz poteškoća. Uvidom u zapisnike sa operativnih sastanaka da postoje nesporazumi između izvođača i nadzornog organa u pogledu načina izvođenja radova na objektu (atesti za materijale, ugradnja

neodgovarajućih vrata i sl.). Bilo je perioda kada su radovi bili obustavljeni zbog neslaganja oko rješavanja određenih pitanja u vezi sa načinom izvođenja radova.

Nadzorni organ je Graničnoj policiji predlagao polovinom 2019. godine raskid ugovora zbog kašnjenja u izvođenju radova.

Međutim, i pored svega ugovor nije raskinut sa izvođačem zbog, kako smo informisani u Graničnoj policiji, rizika mogućnosti pronalaska novog ponuđača koji bi nastavio započete poslove, jer je i izabrani ponuđač bio jedini koji je dostavio validnu ponudu za predmetne radove. Granična policija nije vršila isplate po navedenom ugovoru u toku izvođenja radova, jer nije bilo ni predviđeno ugovorom izdavanja privremenih situacija, već je plaćanje predviđeno nakon okončanja posla.

Prema posljednjim informacijama koje su nam prezentovane u završnoj reviziji, primopredaja radova je izvršena početkom maja 2020. godine kada je zahtijevano da izvođač izvrši otklanjanje određenih nedostataka uočenih prilikom primopredaje radova.

Konstatovano je da je Granična policija osigurala produženje garancije za dobro izvršenje ugovora jer je istim predviđeno da garancija vrijedi 365 dana nakon primopredaje radova.

PREPORUKA 23

Uzimajući u obzir sve okolnosti u kojima je vršena realizacija ugovora o izvođenju radova sa posebnom pažnjom je potrebno pristupiti regulisanju prava i obaveza iz zaključenog ugovora.

7. OSTALO

7.1 IT revizija

Praćenje realizacije ugovora putem aplikacije

U Graničnoj policiji su omogućili praćenje realizacije ugovora i okvirnih sporazuma (količinski i finansijski) u Excel dokumentu, u kojem se za svaki ugovor/okvirni sporazum kreira zaseban sheet u kojem se unose i prate količinski i finansijski elementi ugovora. Pretraživanje velikog broja sheet-ova je zahtjevno u Excel dokumentu, a pored toga svakako postoji mogućnost greške zbog ručnih unosa ugovorenih vrijednosti. Granična policija je analizirala postojeće rješenje i mišljenja je da je Excel dokument dovoljan za obavljanje poslova iz njihove nadležnosti. Razmatrana je opcija implementacije ove nadogradnje u OCEAN aplikaciji, ali nije urađena analiza isplativosti iste. Također je razmatrana mogućnost trajnog rješenja praćenja realizacije kroz ISFU, ali nisu preduzimane inicijative prema MFT-u u cilju realizacije ovog segmenta.

Softversko uvezivanje evidencija iz skladišta s Odsjekom za logistiku i Odsjekom za finansije u cilju efikasnog količinskog i finansijskog praćenja realizacije zaključenih ugovora i okvirnih sporazuma nije izvršeno.

PREPORUKA 24

Potrebno je izvršiti analizu isplativosti daljeg uvezivanja evidencija iz skladišta s Odsjekom za logistiku i Odsjekom za finansije u cilju efikasnog količinskog i finansijskog praćenja realizacije ugovora i okvirnih sporazuma.

8. KOMENTARI

Granična policija u ostavljenom roku nije dostavila komentare na Nacrt izvještaja o obavljenoj finansijskoj reviziji za 2019. godinu, tako da ovaj Izvještaj predstavlja konačan izvještaj bez korekcija u odnosu na Nacrt izvještaja.

Rukovodilac Odjela za finansijsku reviziju

Nedžad Hajtić, viši revizor, v.r.

Rukovodilac Odjela za razvoj, metodologiju i kontrolu kvaliteta finansijske revizije

Dragoljub Kovinčić, viši revizor, v.r.

Članovi tima za finansijsku reviziju

Nataša Pavlović, viši revizor, v.r.

Lutvija Šrndić, revizor, v.r.

Nevena Kenjić, revizor, v.r.

Slaviša Vuković, IT revizor, v.r.

Prilozi

Tabela I – Pregled rashoda budžeta za 2019. godinu

Tabela II – Bilans stanja na 31.12.2019. godine

Izjava o odgovornostima rukovodstva

Pregled rashoda budžeta za 2019. godinu

Granična policija BiH

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	75,550,000	0	75,550,000	70,943,083	94
Bruto plaće i naknade	59,150,000		59,150,000	56,133,591	95
Naknade troškova zaposlenih	10,720,000	-310,000	10,410,000	9,617,575	92
Putni troškovi	290,000		290,000	287,019	99
Izdaci telefonskih i pošt. usluga	280,000		280,000	205,214	73
Izdaci za energiju i kom. usluge	450,000		450,000	417,579	93
Nabavka materijala	2,000,000		2,000,000	1,516,528	76
Izdaci za usl. prijevoza i goriva	1,000,000	200,000	1,200,000	1,170,259	98
Unajmljivanje imovine i opreme	470,000		470,000	447,578	95
Izdaci za tekuće održavanje	610,000	110,000	720,000	697,617	97
Izdaci za osiguranje	200,000		200,000	169,953	85
Ugovorene i druge posebne usluge	380,000		380,000	280,170	74
2. Kapitalni izdaci	3,000,000	0	3,000,000	297,346	10
Nabavka zemljišta	2,000		2,000		0
Nabavka građevina			0		
Nabavka opreme	2,956,000		2,956,000	279,164	9
Nabavka ostalih stalnih sredstava	12,000		12,000	3,276	27
Nabavka stalnih sredstava u obliku prava	30,000		30,000	14,906	50
3. Tekući grantovi	0	0	0	0	
			0		
			0		
4. Budžet-neposredna potrošnja(1+2+3)	78,550,000	0	78,550,000	71,240,429	91
5. Višegodišnja kapitalna ulaganja	0	0	0	0	
			0		
6. Novčane donacije	0	0	0	0	
			0		
7. Programi posebne namjene	0	0	0	0	
			0		
8. Ukupno budžet (4+5+6+7)	78,550,000	0	78,550,000	71,240,429	91

Rukovodstvo je Pregled rashoda budžeta po ekonomskim kategorijama odobrilo 28.02.2020. godine.

Direktor:
Glavni generalni inspektor
Zoran Galić

Bilans stanja na 31.12.2019. godine

Granična policija BiH

Tabela II

Opis	31.12.2019.	31.12.2018.	Procenat 2/3*100
1	2	3	4
1. Gotovina, krat. potraživanja, razgraničenja i zalihe	604,413	458,075	132
Novčana sredstva	5,000		
Kratkoročna potraživanja	562,591	442,368	127
Kratkoročni plasmani	116	116	100
Interni finansijski odnosi			
Zalihe			
Kratkoročna razgraničenja	36,706	15,590	235
2. Stalna sredstva	25,310,105	27,307,424	93
Stalna sredstva	70,380,774	68,150,708	103
Ispravka vrijednosti	45,070,669	40,843,283	110
Neotpisana vrijednost stalnih sredstava	25,310,105	27,307,424	93
Dugoročni plasmani			
Dugoročna razgraničenja			
UKUPNO AKTIVA (1+2)	25,914,519	27,765,499	93
3. Kratkoročne obaveze i razgraničenja	6,810,353	8,225,863	83
Kratkoročne tekuće obaveze	1,222,870	2,243,070	55
Kratkoročni krediti i zajmovi			
Obaveze prema zaposlenima	5,426,608	5,352,350	101
Interni finansijski odnosi			
Kratkoročna razgraničenja	160,874	630,443	26
4. Dugoročne obaveze i razgraničenja	0	0	
Dugoročni krediti i zajmovi			
Ostale dugoročne obaveze			
Dugoročna razgraničenja			
5. Izvori sredstava	25,310,105	27,307,424	93
Izvori sredstava	25,310,105	27,307,424	93
Ostali izvori sredstava			
Neraspoređeni višak prihoda/rashoda			
UKUPNO PASIVA (3+4+5)	32,120,458	35,533,287	90

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 28.02. 2020. godine.

Direktor:

Glavni generalni inspektor
Zoran Galić

Izjava o odgovornostima rukovodstva

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 2019. godinu budu izrađeni u skladu sa Zakonom o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13), Pravilnikom o finansijskom izvještavanju institucija Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj 25/15 i 91/17) i Pravilnikom o računovodstvu sa računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija Bosne i Hercegovine (protokol Ministarstva finansija i trezora Bosne i Hercegovine, broj 01-08-02-1-1515-1/15, od 4. 2.2015. godine). Rukovodstvo je također obavezno da postupa u skladu sa Zakonom o budžetu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za 2019. godinu (Službeni glasnik BiH, broj 84/19) i pratećim uputstvima, objašnjenjima i smjernicama koje donosi Ministarstvo finansija i trezora Bosne i Hercegovine, 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:
Glavni generalni inspektor
Zoran Galić