



BOSNA I HERCEGOVINA

IZVJEŠĆE O OBAVLJENOJ FINANCIJSKOJ 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

IZVJEŠĆE

O OBAVLJENOJ FINACIJSKOJ REVIZIJI

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

Broj: 04-16-1-736/20

Sarajevo, srpanj 2020. godine

Kazalo

I. MIŠLJENJE NEOVISNOG REVIZORA.....	5
MIŠLJENJE O FINACIJSKIM IZVJEŠĆIMA	5
MIŠLJENJE O USKLAĐENOSTI	7
II. IZVJEŠĆE O REVIZIJI.....	9
1. KRITERIJI	9
2. REALIZACIJA RANIJIH PREPORUKA	9
3. SUSTAV UNUTARNJIH KONTROLA	12
3.1 Ustrojstvo i rukovođenje	12
3.2 Finacijsko upravljanje i kontrola	12
3.3 Unutarnja revizija	13
3.4 Prevencija korupcije	13
4. PRORAČUN	14
5. FINACIJSKA IZVJEŠĆA.....	14
5.1 Pregled rashoda i izdataka iz proračuna.....	14
5.1.1 Bruto plaće.....	15
5.1.2 Naknade troškova zaposlenih.....	16
5.1.3 Izdaci za uporabu vozila	16
5.1.4 Troškovi reprezentacije.....	18
5.1.5 Kapitalni izdaci	18
5.2 Pregled prihoda i primitaka	18
5.3 Bilanca stanja	20
5.3.1 Popis sredstava i obveza	20
Popis obveza.....	22
5.4 Pregled dinamike upošljavanja	23
6. JAVNE NABAVE.....	26
6.1 Nabava usluga održavanja vozila	26
6.2 Nabava uniformi	27
6.3 Nabava goriva	28
7. OSTALO	29
7.1 IT revizija.....	29
8. KOMENTARI	30
PRIVICI	30

I. MIŠLJENJE NEOVISNOG REVIZORA

Mišljenje neovisnog revizora se daje na temelju provedene financijske revizije koja obuhvaća reviziju financijskih izvješća i, u svezi s istom, reviziju usklađenosti aktivnosti, financijskih transakcija i informacija sa relevantnim zakonima i drugim propisima.

MIŠLJENJE O FINANCIJSKIM IZVJEŠĆIMA

Mišljenje

Izvršili smo reviziju financijskih izvješća **Granične policije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Granična policija)** koji obuhvaćaju: bilancu stanja na 31.12.2019. godine, pregled prihoda, primitaka i financiranja po ekonomskim kategorijama, pregled rashoda i izdataka iz proračuna, po ekonomskim kategorijama, posebne podatke o plaćama i broju uposlenih, pregled dinamike upošljavanja, pregled stalnih sredstava u obliku stvari i prava, pregled kapitalnih ulaganja, pregled doznaka iz tekuće pričuve proračuna, za godinu koja završava na taj dan i analizu izvršenja proračuna – tekstualni dio, uključujući i sažetak značajnih računovodstvenih politika.

Prema našem mišljenju, financijska izvješća **Granične policije** prikazuju istinito i fer, u svim materijalnim aspektima, financijsko stanje imovine, obveza i izvora sredstava na 31.12.2019. godine i izvršenje proračuna za godinu koja se završava na navedeni datum, sukladno prihvaćenom okviru financijskog izvješćivanja.

Temelj za mišljenje

Reviziju smo obavili sukladno Zakonu o reviziji institucija Bosne i Hercegovine i Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI). Naše odgovornosti prema tim standardima su detaljnije opisane u odjeljku *Odgovornosti revizora za reviziju financijskih izvješća*.

Neovisni smo o **Graničnoj policiji** sukladno etičkim zahtjevima koji su relevantni za našu reviziju i ispunili smo ostale etičke odgovornosti sukladno tim zahtjevima.

Vjerujemo kako su revizijski dokazi koje smo pribavili dostatni i odgovarajući da osiguraju temelj za naše mišljenje.

Skretanje pozornosti

Ne izražavajući rezervu na mišljenje o financijskim izvješćima, skrećemo pozornost na:

- *nedostatke utvrđene prilikom provedbe popisa stalnih sredstava (točka 5.3.1. Izvješća).*

Odgovornosti rukovodstva za financijska izvješća

Rukovodstvo **Granične policije** je odgovorno za izradu i fer prezentaciju financijskih izvješća sukladno prihvaćenom okviru financijskog izvješćivanja na razini institucija Bosne i Hercegovine tj. Zakonu o financiranju institucija BiH, Pravilniku o financijskom izvješćivanju

institucija BiH i Pravilniku o računovodstvu sa računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija BiH. Ova odgovornost podrazumijeva i kreiranje, primjenu i održavanje unutarnjih kontrola koje su relevantne za pripremu i prezentaciju financijskih izvješća koja ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze uslijed prijevare ili greške, odgovarajuća objelodanjivanja relevantnih informacija u napomenama uz financijska izvješća, kao i odabir i primjenu odgovarajućih računovodstvenih politika i računovodstvenih procjena, koje su razumne u danim okolnostima.

Odgovornosti revizora za reviziju financijskih izvješća

Naši ciljevi su steći razumno uvjerenje o tome jesu li financijska izvješća kao cjelina sačinjena bez značajnog pogrešnog prikazivanja uslijed prijevare ili greške i izdati izvješće neovisnog revizora koje uključuje naše mišljenje. Razumno uvjerenje je visoka razina uvjerenja, ali nije garancija da će revizija obavljena sukladno Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih 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 zbrojno, utječu na ekonomske odluke korisnika donijete na temelju tih financijskih izvješća.

Kao sastavni dio revizije sukladno Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija, stvaramo profesionalne procjene i održavamo profesionalni skepticizam tijekom revizije. Mi također:

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

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

MIŠLJENJE O USKLAĐENOSTI

Mišljenje

U svezi sa revizijom finansijskih izvješća **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 sukladne su, u svim materijalnim aspektima, sa zakonima i drugim propisima koji su definirani kao kriteriji za danu reviziju.

Temelj za mišljenje

Reviziju usklađenosti smo izvršili sukladno Zakonu 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*.

Neovisni smo o **Graničnoj policiji** sukladno etičkim zahtjevima koji su relevantni za našu reviziju i ispunili smo ostale etičke odgovornosti sukladno tim zahtjevima.

Vjerujemo kako su revizijski dokazi koje smo pribavili dostatni i odgovarajući da osiguraju temelj za naše mišljenje.

Skretanje pozornosti

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

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

Odgovornosti rukovodstva za usklađenost

Pored odgovornosti za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvješća, rukovodstvo **Granične policije** je također odgovorno osigurati da su aktivnosti, finansijske transakcije i informacije sukladne propisima kojima su regulirane i potvrđuje da je tijekom fiskalne godine osiguralo namjensko, svrsishodno i zakonito korištenje raspoloživih sredstava za ostvarivanje utvrđenih ciljeva, te ekonomično, efikasno i efektivno funkcioniranje sustava finansijskog upravljanja i kontrole.

Odgovornosti revizora za reviziju usklađenosti

Pored odgovornosti da izrazimo mišljenje o finansijskim izvješćima, naša odgovornost podrazumijeva i izražavanje mišljenja o tome jesu li aktivnosti, finansijske transakcije i informacije u svim materijalnim aspektima, sukladne zakonima i drugim propisima kojima su regulirane. Odgovornost revizora uključuje obavljanje procedura, kako bi pribavili revizijske dokaze o tome koriste li se sredstva za odgovarajuće namjene i je li poslovanje **Granične policije**, prema definiranim kriterijima, usklađeno sa relevantnim zakonima i drugim propisima. Procedure podrazumijevaju procjenu rizika od značajnih neusklađenosti sa zakonima i propisima koji reguliraju poslovanje subjekta revizije. Također, naša odgovornost

podrazumijeva i ocjenu financijskog upravljanja, funkcije unutarnje revizije i sustava unutarnjih kontrola.

Sarajevo, 16.07.2020. godine

**ZAMJENIK
GLAVNOG REVIZORA**

Jasmin Pilica, v.r.

**ZAMJENIK
GLAVNOG REVIZORA**

Ranko Krsman, v.r.

II. IZVJEŠĆE O REVIZIJI

1. KRITERIJI

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine izvršio je reviziju finansijskih izvješća i, u svezi s istom, reviziju usklađenosti. Revizija finansijskih izvješća i revizija usklađenosti podrazumijeva proces objektivnog prikupljanja i procjenjivanja dokaza, kako bi se utvrdilo jesu li predmeti revizije, tj. finansijska izvješća, kao i aktivnosti, finansijske transakcije i informacije, usklađeni s odgovarajućim kriterijima koji su sadržani u zakonima i drugim propisima. Kriteriji predstavljaju usporedne 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 proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza 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 nabavama 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 financiranju institucija BiH
- Zakon o unutarnjoj 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 Izvješće o finansijskoj reviziji i dao pozitivno mišljenje na finansijska izvješća i pozitivno mišljenje na usklađenost sa skretanjem pozornosti na neusvajanje pravilnika o policijskom dodatku i nedostatke utvrđene u procesu javnih nabava. U Izvješću su dane preporuke u cilju otklanjanja uočenih nepravilnosti. Granična policija je postupila sukladno članku 16. točka 3. Zakona o reviziji institucija BiH i obavijestila nas o poduzetim aktivnostima na realizaciji danih preporuka u cilju prevazilaženja nepravilnosti identificiranih u izvješću o obavljenoj reviziji za 2018. godinu.

Granična policija je sačinila akcijski plan za realizaciju preporuka iz Izvješća za 2018. godinu.

Uvidom u poduzete aktivnosti, dajemo osvrt na realizaciju preporuka:

Ocjena realizacije preporuka	Realizirana	Realizacija u tijeku	Nerealizirana
Prijedlog pravilnika o unutarnjem ustroju, 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 sustava 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 konca 2019. godine, a uglavnom se odnosi na obuke policijskih službenika.			
Konstatirano je da je i u 2019. godini bilo stvaranja obveza prije osiguranja sredstava u proračunu za određenu namjenu (kapitalni izdaci).			
Nije bilo konkretnih pomaka u pogledu reguliranja pitanja policijskog dodatka u 2019. godini.			
Okončane su aktivnosti oko reguliranja pitanja naknade za prijevoz sukladno Odluci Vijeća ministara BiH.			
I pored činjenice da Granična policija u 2019. godini nije imala značajniju nabavu vozila, ipak nije izvršeno usklađivanje broja raspoloživih vozila sa brojem vozila odobrenih Pravilnikom o uvjetima nabave i načinu korištenja specijaliziranih službenih vozila u Graničnoj policiji.			
Interni akt kojim se definira pravo na kontinuiranu uporabu službenih vozila je izmijenjen, ali uvidom u korištenje vozila 24 sata nismo se uvjerali da je uporaba istih usko vezana za operativne potrebe korisnika vozila.			
U 2019. godini nije vršena nadogradnja Registra novčanih kazni, tako da i dalje sintetička izvješća ne generiraju točne podatke o postotnom 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 financijskom izvješću izvršenja proračuna u tekstualnom dijelu ovo pitanje nije analizirano niti obrazloženo.			
Nije vršena analiza usklađenosti salda obveza 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 sustava unutarnjih kontrola u javnim nabavama, ali i dalje postoje nedostaci u drugim postupcima koji ukazuju na to da postoji prostor za daljnje unapređenje.			
Smanjen je broj izravnih sporazuma u odnosu na 2018. godinu, ali i dalje postoji prostor za smanjenje istih.			
Pri nabavi tonera i kertridža za 2019. godinu kao kriterij je korištena najniža cijena kako bi se izbjegle poteškoće i problemi pri realizaciji ugovora.			

Konstatiran je manji opseg nabava, u odnosu na 2018. godinu, koje su se za isti predmet nabave provodile više puta u tijeku proračunske 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 dobivenim informacijama, u 2020. godini su moguće promjene u smislu organizacije pregleda naoružanja (koja organizacijska jedinica će koordinirati i organizirati preglede na razini Granične policije) pa s tim u svezi su moguće i promjene samih procedura koje se odnose na pregled.			

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

Konstatirano 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 nabava. Dobavljača za tonere i kertridže sa kojim je raskinut ugovor u 2018. godini zbog neurednog izvršenja, Granična policija je prihvatila u nabavi za 2019. godinu kao urednog i sa njim je poslovala u 2019. godini.

U 2019. godini nije bilo zahtjeva za provedbom zajedničkih nabava putem Agencije za policijsku potporu jer je tijekom cijele godine bilo na snazi privremeno financiranje te sukladno tome preporuku vezanu za delegiranje predmeta nabave za provedbu zajedničkih nabava nije bilo moguće ocijeniti.

U pogledu dvije preporuke iz izvješća za 2017. godinu koje nisu bile realizirane ili su bile u tijeku u Izvješću 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 dostatan za obavljanje poslova iz njihove nadležnosti u pogledu praćenja realizacije ugovora (okvirnih sporazuma). Razmatrana je opcija implementiranja ove nadogradnje u OCEAN aplikaciji, ali nije urađena analiza isplativosti iste. Također je razmatrana mogućnost trajnog rješenja praćenja realizacije kroz ISFU, ali nisu poduzimane inicijative prema Ministarstvu financija i trezora u cilju realizacije ovog segmenta poslovanja. Sukladno navedenom može se zaključiti da preporuka ima status *u tijeku*.
- Vezano za potrebu provedbe analiza uporabe voznog parka, koja je u izvješću za 2018. godinu ocijenjena kao nerealizirana, konstatiramo da ista nije realizirana ni u 2019. godini, mada je prema našoj ocjeni sukladno raspoloživim podacima značajan broj vozila bio nerentabilan sa aspekta njihove uporabe.

3. SUSTAV UNUTARNJIH KONTROLA

Granična policija je odgovorna za kreiranje, primjenu i održavanje unutarnjih kontrola koje su relevantne za pripremu i prezentaciju financijskih izvješća i usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima.

3.1 Ustrojstvo i rukovođenje

Unutarnji ustroj i način rada Granične policije utvrđeni su Pravilnikom o unutarnjem ustroju koji je donesen 2005. godine, a koji je, u manjoj mjeri, izmijenjen 2013. godine.

U 2018. godini Vijeće ministara BiH¹ je imenovalo ravnatelja (drugi mandat) i zamjenika ravnatelja na mandatno razdoblje od četiri godine.

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

Tijekom 2017. i 2018. godine pribavljena su mišljenja nadležnih institucija na sačinjeni Nacrt pravilnika o unutarnjem ustroju Granične policije.

Prijedlog pravilnika o unutarnjem ustroju je dostavljen nadležnom Ministarstvu sigurnosti BiH 07.05.2018. godine², sa dopunom 16.05.2018. godine³, na daljnje postupanje tj. upućivanje Vijeću ministara BiH na davanje suglasnosti.

Prema dobivenim informacijama u Graničnoj policiji, nacrt pravilnika o unutarnjem ustroju 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 potporu nadležnih institucija. Graničnoj policiji je sugerirano da sačini novi pravilnik kojim bi se broj uposlenih utvrdio na bazi europskih standarda za pokrivanje zelenog pojasa granice. Po tom temelju Graničnoj policiji će trebati dodatnih 1.300 policijskih službenika.

PREPORUKA 1

Potrebno je poduzeti sve potrebne aktivnosti u cilju kreiranja novog pravilnika o unutarnjem ustroju kako bi isti što prije bio upućen u proceduru i kako bi sukladno tome došao na razmatranje u Vijeće ministra BiH.

3.2 Financijsko 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 sustav upravljanja dokumentima (Document Management System - DMS) koji je u uporabi od početka 2019. godine. Uočeno je da je prema prezentiranim podacima u listopadu 2019. godine pokrenuta inicijativa za izradu Instrukcije o provedbi politike upravljanja informacijskom sigurnošću u Graničnoj policiji.

Granična policija je dostavila Godišnje izvješće o financijskom upravljanju i kontroli Središnjoj harmonizacijskoj jedinici Ministarstva financija i trezora BiH za 2019. godinu. Uvidom u sadržaj

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

navedenog izvješća konstatirali smo da u 2019. godini nije ažuriran registar rizika (koji se zasniva na prethodno mapiranim i dokumentiranim procesima i procijenjenim rizicima), nije uspostavljen sustav izvješćivanja 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 dobivenim u tijeku provedbe završne revizije, Granična policija je imenovala koordinatora za financijsko 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 sustav financijskog upravljanja i kontrole na istom trebaju raditi svi uposleni, a posebice je važan doprinos osoba koje upravljaju procesima na razini organizacijskih jedinica.

PREPORUKA 2

Uzimajući u obzir izvršena imenovanja početkom 2020. godine, smatramo da koordinaciji prema organizacijskim jedinicama treba posvetiti posebnu pozornost radi kontinuirane provedbe aktivnosti na uspostavljanju sustava financijskog upravljanja i kontrole, kao i prema menadžmentu u cilju pravovremenog izvješćivanja i dobivanja potrebne potpore u otklanjanju prepreka pri provedbi aktivnosti na uspostavljanju sustava.

3.3 Unutarnja revizija

Sukladno Zakonu o unutarnjoj reviziji institucija BiH⁴ i Odluci o kriterijima za uspostavljanje jedinica unutarnje revizije u institucijama BiH, Granična policija ima Jedinicu za unutarnju reviziju koja je nadležna za obavljanje unutarnje revizije. Jedinica ima načelnika i jednog unutarnjeg revizora. Jedinica za unutarnju reviziju Granične policije BiH je sačinila Plan rada u prosincu 2018. godine, kojim je bilo planirano obavljanje sedam revizija: tri redovite, tri naknadne i jedna po nalogu ravnatelja. Redovite revizije su se odnosile na: uporabu službenih vozila, sigurnost aerodroma i upošljavanje. Naknadne revizije su se odnosile na: javne nabave, naknadu troškova prijevoza i nadzor državne granice. Izvanredna revizija se odnosila na provedbu Srednjoročnog plana rada Granične policije za razdoblje 2016. – 2018. godina. Jedinica za unutarnju reviziju obavila je planirane revizije i za iste sačinila izvješća, a Središnjoj harmonizacijskoj jedinici Ministarstva financija i trezora BiH dostavila je Godišnje izvješće o unutarnjoj reviziji.

3.4 Prevencija korupcije

Vijeće ministara BiH je 2015. godine usvojilo Strategiju za borbu protiv korupcije i Akcijski plan za borbu protiv korupcije za razdoblje 2015. – 2019. godina. Postupcima revizije konstatirali smo da se kvartalno sačinjavaju izvješća o aktivnostima za provedbu 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 temelju preporuke dane u Izvješću o obavljenoj reviziji za 2018. godinu, Granična policija je napravila analizu aktivnosti koje su se provodile na prevenciji korupcije u prethodnom razdoblju.

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

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

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

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

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 realiziraju.

4. PRORAČUN

Zakonom o proračunu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2019. godinu⁵, Graničnoj policiji su odobrena sredstva u ukupnom iznosu od 78.550.000 KM. Ukupno izvršenje proračuna za 2019. godinu iznosilo je 71.240.429 KM. S obzirom na to da je proračun usvojen u prosincu 2019. godine, ukupno poslovanje se odvijalo na temelju četiri tromjesečne odluke o privremenom financiranju institucija BiH.

Granična policija je izvršila usklađivanja rashoda proračuna 31.12.2019. godine, koje je odobrilo Ministarstvo financija i trezora BiH, a prema kojima je izvršena izmjena strukture rashoda unutar odobrenog proračuna. Ukupan iznos prestrukturiranja 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 uposlenih za 310.000 KM).

U svezi sa planiranjem proračuna možemo istaknuti da je od prodaje stalnih sredstava (vozila) u proračunu planiran iznos od 150.000 KM, a realiziran 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. Izvješće o radu Granične policije za 2019. godinu u vrijeme obavljanja revizije nije bilo usvojeno.

5. FINACIJSKA IZVJEŠĆA

Granična policija je sačinila Godišnje finacijsko izvješće za 2019. godinu i dostavila ga nadležnim organima i institucijama sukladno važećim propisima i u utvrđenom roku.

Analizom bilješki uz finacijska izvješća konstatirano je da su istim obuhvaćeni realizirani rashodi po pojedinačnim pozicijama. Konstatirano je da u bilješkama nema komentara i pojašnjenja po bilančnim pozicijama, izuzev komentara vezanog za popis na 31.12.2019. godine. Također, nisu prezentirani 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 proračuna

U pregledu rashoda i izdataka po ekonomskim kategorijama, u razdoblju 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 proračunom za 2019. godinu manje za 7.309.571 KM.

⁵ Službeni glasnik BiH, broj 84/19

Značajni rashodi iz proračuna odnose se na: bruto plaće (56.133.591 KM), naknade troškova uposlenih (9.617.575 KM), nabavu materijala (1.516.528 KM), izdatke za uporabu vozila (1.801.518 KM) i izdatke za tekuće održavanje (697.617 KM⁶).

Pregled rashoda i izdataka iz proračuna prikazan je u Tablici I. u prilogu Izvješća.

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 uposlenih u odnosu na 2018. godinu.

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

Dodatak na plaću policijskim službenicima: Policijski službenici u Graničnoj policiji ostvaruju policijski dodatak u iznosu od 35 % od osnovne plaće na temelju Odluke ravnatelja 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 regulirala visina posebnog dodatka za policijske službenike suglasno Zakonu o plaćama i naknadama u institucijama BiH u izvješćima revizije iz prethodnih godina su dane preporuke Graničnoj policiji da nastavi aktivno djelovati na donošenju istog.

Zakon o izmjenama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH kojim bi se regulirala 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 svezi sa rješavanjem pitanja policijskog dodatka na plaću uposlenima, te im dostavilo obavještenje Ministarstva financija i trezora BiH od 28.03.2019. godine da po istom postupe u poduzimanju daljnjih proceduralnih radnji oko rješavanja ovog pitanja. U spomenutom obavještenju Ministarstva financija i trezora BiH je, između ostalog, navedeno da se zbog neizvjesnosti okončanja procedura usuglašavanja teksta Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH sugerira 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 financija i trezora BiH i Ureda za zakonodavstvo BiH. Na temelju navedenog akta rukovoditelji bi donosili pojedinačna rješenja o utvrđivanju posebnog dodatka, a što je sukladno odredbama članka 19 stavak 4. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH.

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

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

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

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 uposlenih

Ukupni izdaci za troškove prijevoza s posla i na posao iznose 4.020.133 KM. Odlukom ravnatelja iz svibnja 2018. godine⁷ imenovano je Povjerenstvo za provjeru točnosti i istinitosti podataka u zahtjevima za naknadu troškova prijevoza uposlenih u Graničnoj policiji. Prema dostavljenoj evidenciji⁸ zaključno sa 31.12.2019. godine izdano je 1.678 rješenja kojim je utvrđen obračun razlike naknade za troškove prijevoza sa posla i na posao. Za uposlene 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 uposlenima. Za uposlene kojima je povjerenstvo utvrdilo 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 prosinca 2018. godine do konačnog namirenja duga po obračunu za navedeno razdoblje po uposlenom. Navedena potraživanja od uposlenih nisu knjigovodstveno evidentirana.

5.1.3 Izdaci za uporabu vozila

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

Pravilnikom o uvjetima nabave i načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH⁹ Graničnoj policiji je dano pravo korištenja tri službena vozila, kao i pravo na korištenje specijaliziranih vozila. Granična policija je Pravilnikom o uvjetima nabave i načinu korištenja specijaliziranih službenih vozila (u daljnjem tekstu: Pravilnik o vozilima), na koji je suglasnost dalo Vijeće ministara BiH, definirala broj i vrstu vozila koje može nabavljati, maksimalnu pojedinačnu cijenu po svakoj vrsti vozila, kao i pravo na korištenje i upravljanje specijaliziranim vozilima. Tako je npr. za nabavu kombi vozila definirana maksimalna pojedinačna cijena od 85.000 KM, dok je za nabavu putničkog motornog vozila definirana cijena od 90.000 KM.

Prema prezentiranom pregledu službenih vozila, zaključno sa 31.12.2019. godine, Granična policija raspolaže jednim službenim vozilom i 305 specijaliziranih vozila koja su u uporabi. Pored

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

toga, van uporabe je 25 vozila. Analizirajući uporabu određene vrste specijaliziranih vozila, kombi vozila, terenskih i putničkih vozila, može se konstatirati da Granična policija raspolaže većim brojem vozila od odobrenog važećim Pravilnikom. Nadalje, analizirajući sustav uspostavljene kontrole nad uporabom službenih vozila može se konstatirati da i pored jasnih i preciznih pisanih procedura o načinu i uvjetima korištenja vozila pojedine jedinice ne evidentiraju blagovremeno sve podatke o uporabi vozila, što narušava uspostavljeni sustav i ne osigurava točne i pouzdane podatke o načinu korištenja vozila koja su prezentirana u bazi podataka.

PREPORUKA 5

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

Pravilnikom o vozilima Granične policije je definirano da ravnatelj može, u cilju osiguravanja kontinuiteta i efikasnosti u izvršenju poslova i zadataka, utvrditi pravo na korištenje specijaliziranih službenih vozila sukladno operativnim potrebama. S tim u svezi, ravnatelj je Odlukom o pravu korištenja specijaliziranih službenih vozila definirao da pored ravnatelja, zamjenika ravnatelja i pomoćnika ravnatelja, pravo na korištenje spomenutih vozila, a u svezi sa operativnim potrebama i osiguranjem kontinuiteta i efikasnosti izvršenja poslovnih i zadataka iz nadležnosti osnovnih organizacijskih jedinica, imaju i načelnici osnovnih organizacijskih jedinica i savjetnici. Prema prezentiranim podacima, pravo na raspolaganje vozilima po ovom osnovu ostvaruje, pored ravnatelja, zamjenika i pomoćnika ravnatelja, još 17 osoba. Uvidom u mjesečna izvješća o korištenju spomenutih vozila, koji se dostavljaju u Ured ravnatelja, 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 specijalizirana 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 godišnjoj razini prelaze neznatnu kilometražu. Uvidom u dostavljene preglede o uporabi vozila može se konstatirati da su ukupno 34 vozila prešla manje od 6.000 km, od čega su neobilježena 24 vozila.

PREPORUKA 7

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

5.1.4 Troškovi reprezentacije

Pravilnikom o korištenju sredstava za reprezentaciju Vijeća ministara BiH¹⁰, definirano je da pravdanje troškova reprezentacije podrazumijeva dostavljanje uredne financijske dokumentacije koja potvrđuje osnovanost nastanka troška i obrazloženje nastanka troška od strane osobe koja je koristila reprezentaciju. Uvidom u dokumentaciju, vezano za internu 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 pravdanja 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 proračunu u 2019. godini iznosi 3.000.000 KM, a realizirani su u iznosu od 297.346 KM. Nizak stupanj izvršenja na kapitalnim izdacima uzrokovan je kasnim usvajanjem proračuna za 2019. godinu. Za nabavu opreme utrošeno je 279.146 KM, za nabavu licenci 14.906 KM i za nabavu ostalih stalnih sredstava 3.276 KM. U 2019. godini Graničnoj policiji je donirana oprema u vrijednosti od 3.317.839 KM.

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

Granična policija je u tijeku 2019. godine, a prije donošenja proračuna za 2019. godinu, putem izravnih sporazuma nabavila opremu i stvorila obveze u ukupnom iznosu od 44.890 KM. Dio tih obveza je izmiren prije usvajanja proračuna za 2019. godinu sa pozicija tekućih izdataka.

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

PREPORUKA 9

Granična policija je dužna dosljedno provoditi Zakon o financiranju institucija BiH i provedbene propise koji su zasnovani na navedenom zakonu prilikom stvaranja obveza 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 temelju naplate

¹⁰ "Službeni glasnik BiH", broj 26/14

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 sukladno 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 kaznenim zakonima u BiH, Granična policija vrši izdavanje prekršajnih naloga. Izdani prekršajni nalozi, odnosno sve novčane kazne i troškovi postupka koji su izrečeni na temelju konačnog i izvršnog prekršajnog naloga sukladno Zakonu o prekršajima¹¹ upisuju se u Registar novčanih kazni (ROF) i evidentiraju se kao dug koji kažnjeni duguju Graničnoj policiji.

Uvidom u izvješća – Realizacija izvršenja novčanih kazni može se konstatirati da i dalje nisu točni podaci o postotnom izvršenju koji se prezentiraju u izvješćima (sintetika), jer se uplate izvršene u roku od osam dana po izdanom prekršajnom nalogu postotno ne generiraju kao 100 % realizirane. Tako, primjerice, u izvješću Realizacija izvršenih novčanih kazni prezentirano 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 izdanim 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 sukladno zakonu počinitelj prekršaja oslobođen plaćanja preostalih 50 % izrečene novčane kazne.

Analizirajući uspostavljeni sustav praćenja naplate po osnovu izdanih prekršajnih naloga, može se konstatirati da Uprava za operacije poduzima aktivnosti na praćenju i blagovremenom izvješćivanju o izdanim prekršajnim nalogima. Međutim, i pored činjenice da sustavno nije osigurano, kroz Glavnu knjigu trezora, evidentiranje potraživanja po osnovu izdanih prekršajnih naloga, u tekstualnom dijelu finansijskih izvješća nisu prezentirani podaci kako o ukupnim potraživanjima po ovom osnovu, tako ni o vrijednosti izrečenih novčanih kazni u 2019. godini. Točnije u tekstualnom dijelu su samo navedene činjenice o naplaćenim prihodima, a da nisu prezentirane analize i obrazloženi razlozi neproporcionalnog izvršenja godišnjeg plana ukupnih prihoda. I pored toga što Granična policija poduzima aktivnosti za naplatu potraživanja po izdanim prekršajnim nalogima skrećemo pozornost 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 sustava, u 2019. godini su zastarjela potraživanja po izdanim prekršajnim nalogima u iznosu od 66.770 KM.

PREPORUKA 10

Potrebno je uputiti inicijativu za nadogradnju Registra novčanih kazni, a kako bi izvješća o realizaciji izvršenja novčanih kazni i postotno generirala točne podatke o izvršenoj naplati.

PREPORUKA 11

U tekstualnom dijelu finansijskih izvješća potrebno je da se prezentiraju 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 koncem 2018. godine, dok je prihod od 9.501 KM ostvaren na temelju prodaje jednog vozila po provedenoj licitaciji u 2019. godini. Točnije,

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

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 konstatirati da zainteresiranost 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 sukladno zaključenim ugovorima o iznajmljivanju prostora za smještaj GSM baznih stanica. Procesom revizije uočeno je da je planirani prihod od iznajmljivanja poslovnih prostora 12.000 KM i da je isti nerealno planiran. S obzirom na to da se prihod ostvaruje na temelju zaključenih ugovora, koji su duže vremensko razdoblje na snazi, i da je realizacija naplate prihoda izvjesna, javlja se potreba za većom posvećenošću prilikom planiranja navedenih prihoda.

5.3 Bilanca stanja

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

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

Bilanca stanja prikazana je u Tablici II. u privitku Izvješća.

5.3.1 Popis sredstava i obveza

Granična policija je blagovremeno poduzela aktivnosti na provedbi popisa. Odlukom ravnatelja formirano je Središnje popisno povjerenstvo, kao i popisna povjerenstva po terenskim uredima. Na temelju izvješća popisnih povjerenstava sa terena, Središnje popisno povjerenstvo je 27.2.2020. godine sačinilo Izvješće o izvršenom popisu imovine, obveza i potraživanja na 31.12.2020. godine, koje je istog dana usvojilo rukovodstvo Granične policije.

Popis stalnih sredstava

Prilikom popisa stalnih sredstava konstatiran 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 popisnog povjerenstva 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 kompjutorska 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 uporabe.

Postupcima revizije utvrđeno je da Granična policija nije izvršila usklađivanje stvarnog stanja sa knjigovodstvenim stanjem kroz Modul dugotrajne imovine. Uvidom u izvješće 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 uvjeti da se kroz sustav 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. Točnije, metodom uzorka uočeno je da je Graničnoj policiji, na temelju ugovora zaključenih u prosincu, donirano pet motornih vozila i ponton Marinetek sa sustavom za sidrenje i pristupnim mostom koji nisu blagovremeno evidentirani u modulu dugotrajne imovine. Oprema je preuzeta u prosincu, registracija vozila je izvršena u prosincu, ali evidentiranje sredstava u modul osnovnih sredstava izvršeno je tek u travnju 2020. godine.

PREPORUKA 13

Granična policija je u obvezi da prilikom nabave/donacije opreme istu blagovremeno evidentira u poslovnim knjigama, te da u potpunosti poštuje odredbe Instrukcije o pravilnom i blagovremenom evidentiranju, načinu rada i zatvaranju razdoblja 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 organizacijski složena institucija, da raspolaže značajnim brojem osnovnih sredstava, da se ista vode na više lokacija i da se tijekom godine često vrši primjena lokacije osnovnih sredstava, potrebno je kontinuirano sa dužnom pozornošću pristupati upravljanju stalnim sredstvima. Prema postojećem stanju, na kraju proračunske godine pokreću se aktivnosti za provedbu popisa stalnih sredstava, a sukladno Napatku o vršenju popisa imovine, potraživanja i obveza u Graničnoj policiji¹². Naime, poslije izvršenog naturalnog (fizičkog) popisa koji se vrši uz pomoć reversa i inventurnih listi, povjerenstvo za popis vrši usuglašavanje stvarnog stanja i knjigovodstvenog stanja sa materijalnim knjigovodstvom u sjedištu Granične policije. Točnije, procesom revizije uočeno je da se popis na terenu obavlja upisivanjem podataka o popisanom sredstvu na obrascu – revers, koji se potom usuglašava sa knjigovodstvenim stanjem. Po usklađivanju stanja po popisu sa knjigovodstvenim stanjem, popisno povjerenstvo vrši potpisivanje inventurnih listi.

PREPORUKA 14

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

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

Povjerenstvo za popis materijalnih i nematerijalnih sredstava, sitnog inventara i materijala u sjedištu je u tijeku rada u suradnji sa Upravom za operacije (Odsjekom za informatiku i Odsjekom za komunikacije) dala prijedlog za otpis komunikacijske mreže, računalne opreme, opreme za prijenos podataka i glasa, elektronske opreme, fotografske opreme i licenci.

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

Za otpis je predložena komunikacijska oprema nabavne vrijednosti 128.642 KM i sadašnje vrijednosti 71.827 KM. Radi se o komunikacijskoj opremi koja je zaprimljena sredinom 2011. godine, čija stopa amortizacije na kontnoj poziciji 011297 (infrastrukturalna sredstva – komunikacijska mreža) iznosi 5 %. Prilikom knjiženja u sustavu 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 sustav se može otpisati samo kompletan link, pa prikazana vrijednost stvarno otpisane opreme bude značajno veća od realne. Zbog toga sadašnja vrijednost otpisane komunikacijske opreme, prikazana u izvješću popisnog povjerenstva, nije realno iskazana.

PREPORUKA 15

Potrebno je prilikom evidentiranja stalnih sredstava voditi računa da se svako sredstvo koje se može promatrati odvojeno kao cjelina evidentira pojedinačno, čime se stvaraju uvjeti i mogućnost da se sustavno prikaže točna sadašnja vrijednost svakog otpisanog sredstva.

Popis obveza

Povjerenstvo je izvršilo popis kratkoročnih obveza i razgraničenja i utvrdila da stanje kratkoročnih obveza i razgraničenih rashoda sa 31.12.2019. godine iznosi 6.810.353 KM, od čega obveze prema dobavljačima na 31.12.2019. godine iznose 1.187.193 KM, a kratkoročne obveze prema fizičkim osobama 30.771 KM. Evidentirane su obveze za plaće uposlenih za prosinac u iznosu od 2.380.643 KM, obveze za naknade troškova uposlenih u iznosu od 309.513 KM, obveze za poreze i doprinose na plaće u iznosu od 2.086.122 KM. Ostale obveze prema uposlenima u Graničnoj policiji iznose 650.329 KM.

Obveze prema dobavljačima iznose 1.187.192 KM. U privitku 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 djelomično 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.

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

Uvidom u dostavljene potvrde konstatirali smo da su dva dobavljača potvrdila iznose evidentiranih obveza Granične policije na 31.12.2019. godine, dok je jedan dobavljač iskazao veća potraživanja prema Graničnoj policiji u odnosu na iskazane obveze 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 potvrdi 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 usuglašavanje salda obveza prema dobavljačima tijekom godine u cilju potvrde istih i ispravaka eventualno nastalih greški.

Razgraničeni rashodi za nabavu roba i usluga su iznosili 160.874 KM i odnose se na razgraničenja pet ugovora zaključenih koncem 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 nabavu roba i usluga. Izvođač radova se obvezao 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 konca 2019. godine i nije izvršeno plaćanje.

Prema instrukciji Ministarstva financija i trezora BiH za unos obveza u ISFU sustav koje su planirane u Proračunu tekuće fiskalne godine, a čiji će računi ili konačne situacije biti ispostavljeni u narednoj fiskalnoj godini¹³, sredstva koja su evidentirana na razgraničenjima, a nisu realizirana, postaju izvanredan prihod institucija Bosne i Hercegovine.

Također je konstatirano 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 prezentiran, knjižen na razgraničene rashode iako isti nije potpisao izabrani ponuđač.

PREPORUKA 17

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

5.4 Pregled dinamike upošljavanja

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

U tijeku 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 premještanja iz Generalnog tajništva Vijeća ministara BiH. Od devet osoba koje su u Graničnoj policiji zasnovale radni odnos na neodređeno vrijeme njih petoro je prethodno bilo angažirano u Graničnoj policiji putem ugovora o radu na određeno vrijeme. U tijeku 2019. godine izvršeno je ukupno 136 internih premještanja.

Na temelju pribavljenih suglasnosti Agencije za državnu službu BiH iz siječnja 2019. godine za prijem dva državna službenika na određeno vrijeme na razdoblje od tri mjeseca donesena su po tri rješenja o prijemu u radni odnos na određeno vrijeme počevši od veljače 2019. godine. Odluka o potrebi prijema uposlenika u radni odnos na određeno vrijeme je naknadno donesena u travnju 2019. godine.

Za raspisivanje javnog oglasa za prijem uposlenih na neodređeno vrijeme pribavljena je suglasnost Vijeća ministra za upošljavanje u siječnju 2019. godine za 17 izvršitelja. Odluka o

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

¹⁴ Tablica 8 revizije i Obrazac 4/1.

potrebi prijema uposlenika u radni odnos je donesena 01.07.2019. godine. Javni oglas za popunjavanje upražnjenih radnih mjesta uposlenika 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 uposlenika 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 unutarnjem ustroju mijenjaju posebni uvjeti za navedeno radno mjesto. Odlukama od 29.07. i 31.07.2019. godine dodatno je poništena Odluka o potrebi prijema uposlenika u radni odnos za još tri radna mjesta.

S obzirom na to da je u razdoblju donošenja Odluke o potrebi prijema uposlenika u radni odnos te objavljivanja javnog oglasa i izvršenih poništavanja dijela oglasa bio poznat sadržaj Prijedloga pravilnika o unutarnjem ustroju jer je isti kreirala Granična policija i dostavila nadležnom ministarstvu, to se postavlja pitanje koordinacije i razmjene informacija unutar same institucije. Provedbom radnji vezanih za upošljavanje angažiraju se kadrovski i finansijski resursi te je planiranje aktivnosti po danom temelju neophodno kako se resursi ne bi trošili bez konačne svrhe.

Upošljavanje na određeno vrijeme

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

Zasnivanje radnog odnosa na određeno vrijeme vršeno je tijekom cijele godine bez raspisivanja javnog oglasa za prijem na određeno vrijeme. Poslije isteka prvog ugovora o radu na razdoblje 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 upošljavanju osoba na određeno vrijeme poziva na odredbe članka 9. stavak 1. točka c) Zakona o radu u institucijama BiH kojim je propisano da se *javni oglas ne raspisuje za prijem u radni odnos uposlenika na određeno vrijeme do tri mjeseca, kada zbog hitnosti obavljanja posla, iznenadnog povećanja opsega posla i iznenadnog odsustva uposlenika nije moguće blagovremeno sprovesti javni oglas.*

Uzimajući u obzir da je upošljavanje osoba na određeno vrijeme vršeno tijekom cijele godine nije ispunjen uvjet tj. ograničenje radnog odnosa od tri mjeseca, a sukladno tome nameće se i pitanje ispunjenosti uvjeta hitnosti u konkretnoj situaciji.

PREPORUKA 18

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

Umirovljenje policijskih službenika

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

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

Uvidom u evidencije Granične policije o ispunjavanju uvjeta uposlenih za umirovljenje konstatirano je da pojedini uposleni za koje je izdano rješenje o prestanku radnog odnosa po osnovu navršenih 40 godina mirovinskog staža u dostavljenim uvjerenjima Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje RS imaju više od 40 godina mirovinskog staža (42, 43 pa i 45 godina

mirovinskog staža). Obrazloženje Granične policije je da prilikom utvrđivanja uvjeta za prestanak radnog odnosa policijskih službenika, Granična policija službeno prikuplja dokumentaciju, na temelju koje bi, uz već postojeće podatke u osobnim dosjeima, utvrdila činjenicu ispunjavanja uvjeta iz članka 119. stavak (1) točka 3. Zakona o policijskim službenicima BiH. To se prije svega odnosi na uvjerenja ministarstava unutarnjih poslova u kojima su policijski službenici bili prethodno uposleni.

Zbog različitih entitetskih propisa koji reguliraju mirovinsko i invalidsko osiguranje, Granična policija u svojstvu poslodavca, na zahtjev, može dobiti od Fonda PIO Republike Srpske uvjerenja o stažu osiguranju/mirovinskom stažu svojih uposlenih, dok Federalni zavod PIO/MIO takva uvjerenja ne izdaje ni poslodavcu, niti osiguraniku/uposlenom, jer kako smo informirani tek nakon prestanka radnog odnosa, u postupku utvrđivanja prava na mirovinu, utvrđuje se i mirovinski staž. Od fondova MIO poslodavac ne može dobiti ni uvjerenje o podacima iz matične evidencije osiguranika – listing, već jedino osiguranik. Stoga Granična policija obvezuje uposlene da dostavljaju listinge i od fondova, a od Fonda PIO RS i uvjerenje o mirovinskom stažu.

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

Iz razloga jednakog postupanja prema svim policijskim službenicima, bez obzira na mjesto njihovog prebivališta, Granična policija postupa na način da se tzv. ratno razdoblje ukoliko je u pitanju efektivan staž – radni odnos i evidentiran u radnoj knjižici, matičnoj evidenciji MIO (prijava/odjava osiguranja) i potvrđen u uvjerenju ministarstva unutarnjih poslova, računa u jednostrukom trajanju kao efektivan staž. Izuzetno, ukoliko policijski službenik želi da mu se to razdoblje 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 mirovinu po osnovu godina mirovinskog staža.

Međutim, analizom propisa koji se odnose na umirovljenje uposlenih u Graničnoj policiji možemo konstatirati sljedeće:

Pitanja vezana za mirovinsko i invalidsko osiguranje uposlenih regulirana 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 uposlena osoba ispunjava uvjete za umirovljenje. U Zakonu o policijskim službenicima BiH se pri definiranju uvjeta za umirovljenje koristi pojam *mirovinski staž*, a u druga dva spomenuta zakona pojam *staž osiguranja*. Člankom 119. stavak 1. točka 3. Zakona o policijskim službenicima BiH propisano je da *policijskom službeniku prestaje radni odnos, te automatski gubi status policijskog službenika, u sljedećim slučajevima: ... kada navršši 65 godina života i zakonom propisani mirovinski staž ili 40 godina mirovinskog staža.*

Poseban staž je na različite načine reguliran u zakonima o mirovinskom i invalidskom osiguranju na razini entiteta. Tako je prema članku 38. Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju Federacije BiH¹⁵ korištenje posebnog staža ostavljeno na volju uposlenog. U Republici Srpskoj je članovima 37., 38. i 39. Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju RS¹⁶ regulirano 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 umirovljenje policijskih službenika. Na temelju izvršene analize treba sagledati potrebu pokretanja inicijative za promjenu legislative kako bi prava i obveze policijskih službenika bila jednaka bez obzira na njihovo mjesto prebivališta.

6. JAVNE NABAVE

Granična policija je donijela u tri navrata privremene planove javnih nabava zbog privremenog financiranja koje je bilo na snazi u 2019. godini. Donesen je na koncu i objedinjeni Plan nabava za 2019. godinu. Granična policija za provedbu postupaka nabava ima imenovana dva povjerenstva koja po utvrđenom rasporedu provode aktivnosti iz djelokruga rada povjerenstva za javne nabave.

Prema prezentiranim podacima, Granična policija je u 2019. godini provela 24 postupka javnih nabava iz tekućih izdataka (otvoreni, konkurentski, pregovarački i postupci sukladno Aneksu II., dio B). Nabave iz kapitalnih izdataka putem otvorenog i konkurentskog postupka nisu provedene zbog kasnog usvajanja proračuna za 2019. godinu. Nakon prethodno provedenih postupaka, ukupna vrijednost zaključenih ugovora iznosila je 2.370.793 KM.

Dodatno su provedene 334 nabave putem izravnog 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 Nabava usluga održavanja vozila

Granična policija je u 2018. godini pokrenula postupak izbora najpovoljnijeg ponuđača za nabavu usluga održavanja vozila. Ukupno planirana vrijednost nabave bila je 1.200.000 KM, za razdoblje od tri godine. Po raspisanom pozivu pristigle su dvije ponude koje su razmatrane i povjerenstvo je konstatiralo da jedna od dostavljenih ponuda ne zadovoljava sve tražene uvjete definirane tenderskom dokumentacijom, dok je ponuda drugog ponuđača validna, ali vrijednost ponude značajno prelazi planiranu vrijednost nabave na godišnjoj razini. Povjerenstvo je ipak preporučilo ravnatelju 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 izvršilo povjerenstvo konstatirano je da iste ne odstupaju od tržišnih. I pored preporuke povjerenstva ravnatelj je donio odluku o poništenju postupka, ne obrazlažući razloge neprihvatanja preporuke koju je dalo povjerenstvo. Ponuđači su se žalili na donesenu odluku, pa je izvršena izmjena odluke i prihvaćena je ponuda čija vrijednost značajno prelazi planiranu vrijednost nabave. 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 konstatirati da nije precizno definiran način postupanja i obveze izabranog ponuđača prilikom podugovaranja poslova. Točnije, nije precizno definirano tko dostavlja radni nalog i predračun, podugovarač ili izabrani ponuđač. Uvidom u realizaciju zaključenog ugovora može se konstatirati 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 konstatirati nedosljednost. Izabrani ponuđač je sukladno tenderskoj dokumentaciji bio u obvezi da, prije potpisivanja ugovora, traži suglasnost od Granične policije za podugovaranje. Suglasnost za podugovaranje tražena je i dobivena za veći broj podugovarača nego što je prezentirano u ponudi. Uvidom u danu suglasnost može se konstatirati da je za lokaciju Trebinje dana suglasnost za podugovaranje za dva servisa, a da Granična policija ne zna koja vozila se servisiraju u kom od ta dva ponuđena servisa.

PREPORUKA 20

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

6.2 Nabava uniformi

Granična policija je 07.08.2019. godine donijela Odluku o pokretanju postupka javne nabave dijelova uniforme, putem otvorenog postupka, procijenjene vrijednosti nabave 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 povjerenstva, dok drugi ponuđač sa ponudom 291.000 KM bez PDV-a nije imao urednu ponudu zato što nije dostavio izvješće (atest) akreditiranog tijela o vizualnoj 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 nabave.

Lot 4 poništen je iz razloga što u analizama uzorka odstupa boja kombinezona. Točnije, pri vizualnoj 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 konstatirano da je analiza vršena na istom uzorku. Postavlja se pitanje treba li Granična policija prilikom nabave dijelova uniformi 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 nabavu uniformi nije bilo predviđeno vršenje kvalitativne provjere predmeta nabave prilikom isporuke.

Naime, prilikom provedbe postupka nabave, 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 nabave predviđen je samo vizualni pregled isporučenih predmeta.

PREPORUKA 21

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

6.3 Nabava goriva

Nabava 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 organizacijske jedinice na određenom području. Ponude su dostavila četiri ponuđača. Prema prezentiranoj dokumentaciji na četiri lota od šest je dostavljena ponuda samo jednog ponuđača.

Zaključeni su okvirni sporazumi po svih šest lotova za razdoblje 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 reguliran 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 tijekom važenja okvirnog sporazuma onda kriterij operativna pogodnost može utjecati negativno na izbor najpovoljnijeg ponuđača za Graničnu policiju ako se isti detaljnije ne definira u tenderskoj dokumentaciji. Za primjer navodimo da je na lotu 5 udaljenost benzinske pumpe oba ponuđača od sjedišta organizacijske 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 nabavama 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 nabave je potpisan 31.12.2018. godine sa jedinim kvalificiranim 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 sukladno 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, tijekom 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 razdoblja kada su radovi bili obustavljeni zbog neslaganja oko rješavanja određenih pitanja u svezi sa načinom izvedbe 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 informirani 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 tijeku izvođenja radova, jer nije bilo ni predviđeno ugovorom izdavanja privremenih situacija, već je plaćanje predviđeno nakon okončanja posla.

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

Konstatirano 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 pozornošću je potrebno pristupiti reguliranju prava i obveza 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 financijski) u Excel dokumentu, u kojem se za svaki ugovor/okvirni sporazum kreira zaseban sheet u kojem se unose i prate količinski i financijski 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 dostatan za obavljanje poslova iz njihove nadležnosti. Razmatrana je opcija implementiranja ove nadogradnje u OCEAN aplikaciji, ali nije urađena analiza isplativosti iste. Također je razmatrana mogućnost trajnog rješenja praćenja realizacije kroz ISFU, ali nisu poduzimane inicijative prema MFT-u u cilju realizacije ovog segmenta.

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

PREPORUKA 24

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

8. KOMENTARI

Granična policija u ostavljenom roku nije dostavila komentare na Nacrt izvješća o obavljenoj financijskoj reviziji za 2019. godinu, tako da ovo Izvješće predstavlja konačno izvješće bez korekcija u odnosu na Nacrt izvješća.

Rukovoditelj Odjela za financijsku reviziju

Nedžad Hajtić, viši revizor, v.r.

Rukovoditelj Odjela za razvoj, metodologiju i kontrolu kvalitete financijske revizije

Dragoljub Kovinčić, viši revizor, v.r.

Članovi tima za financijsku reviziju

Nataša Pavlović, viši revizor, v.r.

Lutvija Šrndić, revizor, v.r.

Nevena Kenjić, revizor, v.r.

Slaviša Vuković, IT revizor, v.r.

Privici

Tablica I. – Pregled rashoda proračuna za 2019. godinu

Tablica II. – Bilanca stanja na 31.12.2019. godine

Izjava o odgovornostima rukovodstva

Pregled rashoda proračuna za 2019. godinu

Granična policija BiH

Tablica I.

Opis	Odobreni proračun	Usklađivanja proračuna	Ukupni proračun (2+3)	Izvršenje proračuna	Postotak 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 uposlenih	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
Nabava 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
Nabava zemljišta	2,000		2,000		0
Nabava građevina			0		
Nabava opreme	2,956,000		2,956,000	279,164	9
Nabava ostalih stalnih sredstava	12,000		12,000	3,276	27
Nabava stalnih sredstava u obliku prava	30,000		30,000	14,906	50
3. Tekući grantovi	0	0	0	0	
			0		
			0		
4. Proračun-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 proračun (4+5+6+7)	78,550,000	0	78,550,000	71,240,429	91

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

Ravnatelj:
Glavni generalni inspektor
Zoran Galić

Bilanca stanja na 31.12.2019. godine

Granična policija BiH

Tablica II.

Opis	31.12.2019.	31.12.2018.	Postotak 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 obveze i razgraničenja	6,810,353	8,225,863	83
Kratkoročne tekuće obveze	1,222,870	2,243,070	55
Kratkoročni krediti i zajmovi			
Obveze prema uposlenima	5,426,608	5,352,350	101
Interni finansijski odnosi			
Kratkoročna razgraničenja	160,874	630,443	26
4. Dugoročne obveze i razgraničenja	0	0	
Dugoročni krediti i zajmovi			
Ostale dugoročne obveze			
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 izvješćivanju institucija Bosne i Hercegovine, čl.10. stavak 4., napomenuto je da bilanca stanja proračunskih korisnika **neće biti uravnotežena** (aktiva jednaka pasivi) zbog programski uspostavljenog sustava Glavne knjige, dok će bilanca stanja koji radi Ministarstvo financija i trezora na razini Proračuna institucija Bosne i Hercegovine za tekuću godinu biti uravnotežena.

Rukovodstvo je Bilancu stanja odobrilo 28.02. 2020. godine.

Ravnatelj:

Glavni generalni inspektor
Zoran Galić

Izjava o odgovornostima rukovodstva

Međunarodni standard vrhovnih revizijskih 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 izvješća suglasno mjerodavnom okviru finansijskog izvješćivanja, te da je odobrilo finansijska izvješća.

Rukovodstvo **Granične policije Bosne i Hercegovine** (u daljnjem tekstu: Granična policija) dužno je osigurati da finansijska izvješća za 2019. godinu budu izrađena sukladno Zakonu o financiranju institucija Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13), Pravilniku o finansijskom izvješćivanju institucija Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj 25/15 i 91/17) i Pravilniku o računovodstvu sa računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija Bosne i Hercegovine (protokol Ministarstva financija i trezora Bosne i Hercegovine, broj 01-08-02-1-1515-1/15, od 4. 2.2015. godine). Rukovodstvo je također obvezno postupati sukladno Zakonu o proračunu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2019. godinu (Službeni glasnik BiH, broj 84/19) i pratećim nalogima, objašnjenjima i smjernicama koje donosi Ministarstvo financija i trezora Bosne i Hercegovine, kao i ostalim zakonima u Bosni i Hercegovini, tako da finansijska izvješća daju fer i istinit prikaz finansijskog stanja Granične policije.

Pri sastavljanju takvih finansijskih izvješća odgovornosti rukovodstva obuhvaćaju garancije:

- da je osmišljen i da se primjenjuje i održava sustav unutarnjih kontrola koji je relevantan za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvješća i usklađenost sa zakonima i drugim propisima;
- da finansijska izvješća ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze;
- da finansijska izvješća sadrže sve relevantne podatke i analize izvršenja proračuna, kao i podatke o sustavu unutarnjih 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 poduzimanje odgovarajućih mjera da bi se spriječile i otkrile pronevjere i ostale nezakonitosti.

Datum, _____

Ravnatelj:
Glavni generalni inspektor
Zoran Galić