



BOSNA I HERCEGOVINA

IZVJEŠĆE O OBAVLJENOJ FINANCIJSKOJ REVIZIJI

*GRANIČNE POLICIJE BOSNE I HERCEGOVINE
ZA 2020. 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 2020. GODINU

Broj: 04-16-1-956/21

Sarajevo, srpanj 2021. godine

Kazalo

I. MIŠLJENJE NEOVISNOG REVIZORA	5
1. MIŠLJENJE O FINACIJSKIM IZVJEŠĆIMA	5
2. MIŠLJENJE O USKLAĐENOSTI	7
II. IZVJEŠĆE O REVIZIJI	9
1. KRITERIJI	9
2. REALIZACIJA RANIJIH PREPORUKA	9
3. SUSTAV UNUTARNJIH KONTROLA	13
3.1 Ustrojstvo i rukovođenje	13
3.2 Finacijsko upravljanje i kontrola	14
3.3 Unutarnja revizija	14
3.4 Prevencija korupcije	15
4. PRORAČUN	15
5. FINACIJSKA IZVJEŠĆA	16
5.1 Pregled rashoda i izdataka iz proračuna	16
5.1.1 Bruto plaće	17
5.1.2 Izdaci za uporabu vozila	18
5.1.3 Ugovorene usluge	19
5.1.4 Kapitalni izdaci	19
5.1.5 Višegodišnja kapitalna ulaganja	20
5.2 Pregled prihoda i primitaka	21
5.3 Bilanca stanja	22
5.3.1 Sredstva	22
5.3.2 Obveze	23
5.3.3 Popis sredstava i obveza	23
6. UPOŠLJAVANJE I STATUS ANGAŽIRANIH OSOBA	25
7. JAVNE NABAVE	27
7.1 Nabava uniformi	28
7.2 Nabava vozila	30
7.3 Nabava tonera	32
7.4 Nabava računala	33
7.5 Nabava goriva	34
8. KOMENTARI	36
PRIVICI	36

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.

1. 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 31.12.2020. 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 31.12.2020. 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 pozornosti¹

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

- *nedostatke utvrđene prilikom provedbe popisa stalnih sredstava (točka 5.3.3. Izvješća).*

¹ Odjeljak kojim revizor skreće pozornost korisnicima izvješća na pitanja koja su prezentirana ili objelodanjena u informacijama vezanim za predmet revizije, a koje su, prema revizorovoj profesionalnoj prosudbi, jako važne za razumijevanje takvih informacija od strane korisnika izvješća; u revizijskoj praksi ovaj odjeljak se naziva još i 'isticanje pitanja'.

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:

- Prepoznavamo 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 prijevare 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.

2. MIŠLJENJE O USKLAĐENOSTI

Mišljenje s rezervom

U svezi sa revizijom finansijskih izvješća **Granične policije** za 2020. godinu, izvršili smo i reviziju usklađenosti aktivnosti, finansijskih transakcija i informacija sa relevantnim zakonima i drugim propisima.

Prema našem mišljenju, osim za navedeno u odjeljku *Temelj za mišljenje s rezervom*, aktivnosti, finansijske transakcije i informacije Granične policije za 2020. godinu sukladne su, u svim materijalnim aspektima, sa zakonima i drugim propisima koji su definirani kao kriteriji za danu reviziju.

Temelj za mišljenje s rezervom

- *Nepravilnosti i nedostaci u pogledu primjene Zakona o javnim nabavama (točka 7. Izvješća).*

Skretanje pozornosti

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

- *Nedonošenje podzakonskog akta sukladno zahtjevu iz članka 19. stavak (4) Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, iako je Granična policija sačinila prijedlog odluke o policijskom dodatku i dostavila ga nadležnom ministarstvu na postupanje (točka 5.1.1. Izvješća).*

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.

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, sukladno 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, 19.07.2021. godine

GLAVNI REVIZOR

Hrvoje Tvrtković, v.r.

**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 (u daljnjem tekstu: Ured za reviziju) 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 2020. 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
- Zakon o policijskim službenicima Bosne i Hercegovine.

2. REALIZACIJA RANIJIH PREPORUKA

Ured za reviziju institucija BiH izvršio je finansijsku reviziju Granične policije za 2019. 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 2019. godinu.

Granična policija je sačinila akcijski plan za realizaciju preporuka iz Izvješća za 2019. godinu.

Uvidom u poduzete aktivnosti, dajemo osvrt na realizaciju preporuka:

R.br.	Ocjena realizacije preporuke	Realizirana	Realizacija u tijeku	Nerealizirana
1.	Granična policija je pokrenula postupak izmjene i dopuna postojećeg Pravilnika o unutarnjem ustroju nakon neusvajanja pripremljenog novog pravilnika na Vijeću ministara BiH.			
2.	Provođene su aktivnosti na ažuriranju Registra rizika te je sačinjeno izvješće			

R.br.	Ocjena realizacije preporuke	Realizirana	Realizacija u tijeku	Nerealizirana
	prema rukovodstvu Granične policije o upravljanju rizicima u siječnju 2021. godine.			
3.	Nastavljen je rad na izvješćivanju rukovodstva Granične policije o poduzetim mjerama na prevenciji korupcije te je dostavljeno izvješće Agenciji za prevenciju korupcije. Međutim, izloženost riziku korupcije zahtijeva kontinuiranu aktivnost sa kreiranjem novih mjera i aktivnosti koje će biti adekvatne situaciji na terenu.			
4.	Granična policija je kreirala prijedlog odluke o policijskom dodatku i uputila nadležnom Ministarstvu, ali podzakonski akt još uvijek nije donesen.			
5.	Broj specijaliziranih vozila u Graničnoj policiji nije usklađen sa važećim Pravilnikom, niti su podaci o uporabi vozila ažurni i jednoobrazno uneseni.			
6.	Koncem godine poduzete su radnje kojima je osigurano da se specijalizirana službena vozila koriste za obavljanje operativnih poslova iz nadležnosti Granične policije.			
7.	Granična policija je sačinila Izvješće o korištenju vozila, motocikala i čamaca za 9 mjeseci 2020. godine u kome su tabelarno prezentirani pregledi vozila po vrsti i tipu, usporedna analiza prijeđenih kilometara, potrošnje goriva i troškova održavanja po organizacijskim jedinicama, prijeđeni kilometri po vozilima, sa izdvojenim pregledom vozila koja su prešla manje od 6.000 km te sačinjen pregled vozila za otpis. Zaključci po urađenim pregledima nisu dani.			
8.	Granična policija BiH i dalje u potpunosti ne poštuje Pravilnik o korištenju sredstava za reprezentaciju.			
9.	Granična policija BiH ni u 2020. godini nije dosljedno provodila zakonske propise prilikom stvaranja obveza i knjigovodstvenog evidentiranja poslovnih promjena vezanih za kapitalne izdatke.			
10.	Nije pokretana inicijativa za nadogradnju Registra novčanih kazni te se i dalje kroz navedeni sustav vrijednosno ne može pouzdano pratiti naplata po izdanim prekršajnim nalogima.			

R.br.	Ocjena realizacije preporuke	Realizirana	Realizacija u tijeku	Nerealizirana
11.	U tekstualnom dijelu financijskog izvješća, u odnosu na prethodne godine, detaljnije je naveden samo temelj za ostvarivanje prihoda, ali nisu obrazložena eventualna odstupanja niti je urađena analiza naplate prihoda od izrečenih novčanih kazni po osnovu izdanih prekršajnih naloga. Evidentan problem zastare potraživanja, kao i pokrenute aktivnosti za naplatu eventualnih potraživanja, uopće nije prezentiran.			
12.	Granična policija ni u 2020. godini nije unijela podatke o provedenom popisu u Modul osnovnih sredstava, tako da se ne može potvrditi usklađenost stanja sredstava po popisu sa knjigovodstvenim stanjem.			
13.	Donirana oprema je evidentirana u poslovne knjige Granične policije.			
14.	U 2020. godini nisu poduzimane aktivnosti na unapređenju procesa popisa stalnih sredstava. Popis se i dalje obavlja bez uporabe bar kod čitača, odnosno aplikacije za popis stalnih sredstava.			
15.	Prilikom evidentiranja stalnih sredstava vršena je dodjela inventurnih brojeva po pojedinačnom sredstvu.			
16.	I ove godine su uočena neslaganja u dostavljenim izvodima otvorenih stavki što ukazuje na neadekvatan sustav unutarnjih kontrola.			
17.	Izvršeno je zatvaranje razgraničenih rashoda po osnovu zaključenog ugovora za izvršenje radova na opremanju sale za sastanke.			
18.	I tijekom 2020. godine vršeno je angažiranje uposlenika zaključivanjem više ugovora o radu na određeno vrijeme po tri mjeseca sa istim uposlenim. Međutim, u tijeku godine je raspisan javni oglas za popunjavanje određenih radnih mjesta za koja je angažman vršen ugovorom o radu na određeno vrijeme.			
19.	U 2020. godini nije bilo promjena u načinu postupanja prilikom umirovljenja policijskih službenika jer i dalje ima slučajeva umirovljenja osoba koje imaju preko 40 godina mirovinskog staža.			

R.br.	Ocjena realizacije preporuke	Realizirana	Realizacija u tijeku	Nerealizirana
20.	Još uvijek postoje slučajevi za koje ne postoji trag u pogledu servisiranja vozila kod podugovarača.			
21.	Uvidom u Izvješće o pitanjima i odgovorima u svezi sa tenderskom dokumentacijom iz sustava e-nabava, uočili smo određena pitanja ponuđača koja se odnose na nedostatke pripreme tehničkih specifikacija dijelova uniformi, a tiču se određenih parametara koji nisu usklađeni sa Pravilnikom o izgledu policijskih uniformi.			
22.	Po okončanju dodatnih radova na proširenju korisnog zatvorenog prostora na površini otvorene krovne terase na zgradi Glavnog ureda Granične policije izvođaču radova su, zbog kašnjenja u realizaciji radova, obračunati penali.			
23.	Pokrenuta je procedura u cilju rješavanja problema praćenja ugovora o javnim nabavama gdje je kontaktirano Ministarstvo financija i trezora.			
	Preporuke iz ranijih godina			
24.	Granična policija nije osigurala aktivnu i pravičnu konkurenciju prilikom nabave motornih vozila.			
25.	Prilikom provedbe nabave tonera i kertridža nije iskorištena mogućnost isključenja ponuđača sa kojim je prethodno raskinut ugovor zbog neizvršenja ugovorenih obveza.			
26.	Agenciji za policijsku potporu su dostavljeni podaci o potrebama za robama koje će biti predmetom zajedničkih nabava u 2021. i 2022. godini, ali nisu na vrijeme dostavljene potrebe za 2020. godinu.			

Postupak izbora najpovoljnijeg ponuđača prilikom nabave goriva u 2020. godini je proveden identično kao i prethodne godine. Kako je navedeni postupak pokrenut u veljači 2020. godine, a izvješće revizije za 2019. godinu Granična policija dobila u lipnju 2020. godine preporuku vezanu za nabavu goriva nismo bili u mogućnosti ocijeniti.

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 BiH² 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 novog 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. Nacrt pravilnika je dostavljen nadležnom Ministarstvu sigurnosti 07.05.2018. godine³, sa dopunom 16.05.2018. godine⁴, na daljnje postupanje tj. upućivanje prema Vijeću ministara BiH na davanje suglasnosti. Prema dobivenim informacijama u Graničnoj policiji, nacrt pravilnika o unutarnjem ustroju nije usvojen na Vijeću ministara BiH.

Planirana reorganizacija Granične policije, na način da se broj operativnog osoblja poveća, a smanji broj rukovodećeg osoblja, nije dobila 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 osnovu Graničnoj policiji će trebati dodatnih 1.300 policijskih službenika.

Aktom Granične policije od 10.09.2020. godine Ministarstvu sigurnosti BiH dostavljen je Prijedlog pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o unutarnjem ustroju sa pribavljenim mišljenjima Ureda za zakonodavstvo BiH, Ministarstva financija i trezora BiH i Ministarstva pravde BiH. Ministarstvo pravde BiH u svom aktu navodi da ne može davati mišljenja na parcijalne izmjene i dopune pravilnika o unutarnjem ustroju, dok se ne dovrši postupak usklađivanja kompletnog pravilnika o unutarnjem ustroju s odredbama članka 47. stavak (1) Odluke o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama Bosne i Hercegovine i članka 46. stavak (1) Odluke o načelima za utvrđivanje unutarnjeg ustroja organa uprave Bosne i Hercegovine, te osiguraju i drugi prilozi i provedu potrebne procedure. Sukladno navedenom, a sukladno mišljenju Ministarstva pravde, pristupilo se usklađivanju Pravilnika o unutarnjem ustroju Granične policije, te je sačinjen Prijedlog pravilnika o unutarnjem ustroju čiji tekst se sastoji od važećeg Pravilnika o unutarnjem ustroju Granične policije BiH u koji je inkorporiran i Prijedlog izmjena i dopuna Pravilnika o unutarnjem ustroju Državne granične službe BiH⁵ koji je Granična policija BiH dostavljala Ministarstvu sigurnosti BiH aktom od 10.09.2020. godine.

² Službeni glasnik BiH broj: 34/18

³ Akt Granične policije broj: 17-06-1-14-3564-354/15 od 07.05.2018. godine

⁴ Akt Granične policije broj: 17-06-1-14-3564-355/15 od 16.05.2018. godine

⁵ Pravilnik koji je sačinjen u vrijeme kada je Granična policija BiH djelovala pod nazivom Državna granična služba BiH.

Prijedlog pravilnika o unutarnjem ustroju Granična policija je uskladila sa odlukama Vijeća ministara i uputila Ministarstvu sigurnosti BiH aktom od 09.04.2021. godine radi upućivanja u daljnju proceduru. Ministarstvo sigurnosti BiH je zatražilo od Granične policije BiH da pribavi mišljenja nadležnih institucija i obavi e-konzultacije te su aktivnosti po navedenom pitanju u tijeku.

PREPORUKA 1

Potrebno je nastaviti sa aktivnostima na donošenju izmjena i dopuna Pravilnika o unutarnjem ustroju Granične policije.

3.2 Financijsko upravljanje i kontrola

Sustav financijskog upravljanja i kontrole u Graničnoj policiji je implementiran sukladno Zakonu o financiranju institucija BiH⁶, Priručniku za financijsko upravljanje i kontrolu i Smjernicama za provedbu procesa upravljanja rizicima u institucijama BiH. Rješenjem ravnatelja Granične policije od 28.2.2020. godine imenovan je službenik za koordinaciju uspostavljanja procesa upravljanja rizicima u Graničnoj policiji. Uz imenovanje službenika za koordinaciju uspostavljanja procesa upravljanja rizicima, imenovana je osoba zadužena za financijsko upravljanje i kontrolu i novi sastav Povjerenstva za praćenje funkcioniranja financijskog upravljanja i kontrole. Povjerenstvo je tijekom 2020. godine održalo više radnih sastanaka, s ciljem realizacije delegiranih zadataka.

Početkom studenog 2020. godine ravnatelj je donio dokument „Registar rizika Granične policije Bosne i Hercegovine sa Planom kontrola“. Predloženi dokument predstavlja jedinstveni registar rizika na razini Granične policije, izrađen je u suradnji sa svim organizacijskim jedinicama Granične policije i početni je korak na uvođenju sistemskog pristupa upravljanju rizicima. U dokumentu su utvrđeni najznačajniji rizici po kojima je potrebno postupati, određeni načini postupanja za ublažavanje rizika i nositelji aktivnosti.

Granična policija je sačinila Godišnje izvješće o sustavu financijskog upravljanja i kontrole i dostavila isti Središnjoj harmonizacijskoj jedinici Ministarstva financija i trezora BiH.

PREPORUKA 2

Granična policija treba nastaviti sa aktivnostima na razvoju efikasnog sustava financijskog upravljanja i kontrole.

3.3 Unutarnja revizija

Sukladno Zakonu o unutarnjoj reviziji institucija BiH⁷ i Odluci o kriterijima za uspostavljanje jedinica unutarnje revizije u institucijama BiH, Granična policija ima uspostavljenu Jedinicu za unutarnju reviziju. Jedinica unutarnje revizije je kadrovski potpuno popunjena, upošljava načelnika Jedinice i jednog internog revizora.

Jedinica je u 2020. godini planirala tri redovite i tri naknadne unutarnje revizije. Redovite revizije su se odnosile na: implementiranje projekata EU, službena putovanja te sustav

⁶ Službeni glasnik BiH, broj 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13

⁷ Službeni glasnik BiH, broj 27/08 i 32/12

materijalnog knjigovodstva i skladišta. Naknadne revizije su se odnosile na realizaciju naknada za odvojeni život i smještaj, srednjoročni plan 2016.-2018. godina i uporabu službenih vozila. 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

Granična policija je nastavila sa aktivnostima na prevenciji borbe protiv korupcije i tijekom 2020. godine. Sačinjeno je izvješće o provedenim aktivnostima na provedbi Plana borbe protiv korupcije 2018.-2019. godina i dostavljeno rukovodstvu i Agenciji za prevenciju korupcije. Navodimo neke od provedenih aktivnosti: obuke policijskih službenika radi upoznavanja sa pojavnim oblicima korupcije te kaznenim zakonodavstvom koje tretira tu pojavu; objave podataka na web stranicu u cilju povećane transparentnosti rada; suradnja sa nevladinim sektorom u antikorupcijskim aktivnostima; informiranje javnosti o aktivnostima Granične policije u borbi protiv korupcije i dr.

U 2020. godini nije bilo inspekcijskog nadzora u organizacijskim jedinicama Granične policije zbog pandemije COVID-19.

Jedna od aktivnosti koja bi trebala biti efikasna mjera u prevenciji korupcije u institucijama kao što je Granična policija je promjena kadrova po lokacijama (rotacija kadrova). Naime, kontinuirano prisustvo istih osoba na lokacijama na kojima svoje nadležnosti i aktivnosti provodi Granična policija povećava rizik od koruptivnih aktivnosti. U razgovoru sa uposlenima u Graničnoj policiji dobili smo informaciju da je raspored kadrova u nadležnosti terenskih ureda i da se rotacija kadrova vrši na toj razini, međutim, sama obveza rotacije policijskih službenika na terenu nije jasno propisana. Pored toga, postoji i zakonsko ograničenje u pogledu internog premještaja policijskih službenika i to u trajanju od jedne godine u tijeku radnog vijeka uposlenog (članak 64. Zakona o policijskim službenicima BiH).

PREPORUKA 3

Granična policija treba analizirati postojeće stanje po pitanju rasporeda uposlenih (rotacije kadrova) po pozicijama i sukladno tome poduzeti potrebne aktivnosti u cilju prevencije korupcije u vlastitim redovima.

4. PRORAČUN

Zakonom o proračunu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2020. godinu⁸, Ministarstvu su odobrena sredstva u ukupnom iznosu od 81.716.000 KM. Osim sredstava odobrenih proračunom, Granična policija je imala na raspolaganju i sredstva iz donacija u iznosu od 120.000 KM, tako da su ukupno raspoloživa sredstva u 2020. godini iznosila 81.836.000 KM. Ukupno izvršenje proračuna za 2020. godinu iznosilo je 78.772.055 KM.

Nakon izvršene analize raspoloživih sredstava, zbog nedostatka sredstava na pojedinim proračunskim pozicijama izvršena su dva prestrukturiranja u ukupnom iznosu od 2.598.000 KM, što čini 3,18% ukupno odobrenih rashoda za 2020. godinu. Prestrukturiranje je izvršeno

⁸ Službeni glasnik BiH, broj 46/20

na temelju Odluke o prestrukturiranju od 01.10.2020. godine u iznosu od 2.458.000 KM i Odluke o prestrukturiranju od 02.12.2020. godine u iznosu od 140.000 KM. Glavni razlog prestrukturiranja bio je nedostatak sredstava na izdacima za nabavu materijala, izdacima za tekuće održavanje i nabavu opreme. Nedostatak sredstava na izdacima za tekuće održavanje prouzrokovao je migrantskom krizom, a nedostatak sredstava na izdacima za materijal potrebom da se nabavi znatno veći broj dijelova policijske uniforme. Zbog potrebe da se nabavi veći broj službenih vozila, izvršeno je prestrukturiranje sredstava na nabavu motornih vozila. Prestrukturiranjem su također povećani izdaci za nabavu građevina zbog povećanja cijene dodatnih radova na renoviranju sale na IV. katu zgrade Glavnog ureda Granične policije i izgradnje metalne ograde oko objekta i dr.

Pored prestrukturiranja vršene su i izmjene namjenske strukture kapitalnih ulaganja, za šta je dobivena suglasnost od Ministarstva financija i trezora Bosne i Hercegovine.

5. FINACIJSKA IZVJEŠĆA

Granična policija je sačinila Godišnje finacijsko izvješće za 2020. godinu i dostavila ga nadležnim tijelima i institucijama sukladno važećim propisima i u utvrđenom roku.

Procesom revizije uočeno je da Granična policija nije, u tekstualnom dijelu finacijskih izvješća (bilješke), izvršila detaljnu analizu bilančne pozicije – stalna sredstva. Navedena je samo vrijednost stalnih sredstava, bez navođenja i obrazloženja promjena koje su nastale tijekom godine.

U odnosu na prethodnu godinu, u tekstualnom dijelu finacijskog izvješća detaljnije je naveden samo temelj za ostvarivanje prihoda, ali nisu obrazložena eventualna odstupanja niti je urađena analiza naplate prihoda od izrečenih novčanih kazni po osnovu izdanih prekršajnih naloga. Evidentan problem zastare potraživanja, kao ni pokrenute aktivnosti za naplatu eventualnih potraživanja, uopće nisu prezentirani.

PREPORUKA 4

Granična policija je obvezna u tekstualnom dijelu finacijskih izvješća (bilješkama) obrazložiti sve bitne promjene stanja sredstava i obveza, kao i strukturu prihoda i njihovu naplativost.

5.1 Pregled rashoda i izdataka iz proračuna

U pregledu rashoda i izdataka po ekonomskim kategorijama-zbrojno, u razdoblju od 01.01. do 31.12.2020. godine, ukupno ostvareni rashodi iskazani su u iznosu od 78.772.055 KM, što je za 3.063.945 KM manje u odnosu na rashode planirane proračunom za 2020. godinu.

Značajni rashodi iz proračuna za neposrednu potrošnju odnose se na: bruto plaće (57.206.428 KM), naknade troškova uposlenih (11.159.290 KM), nabavu materijala (3.347.450 KM), uporabu vozila (1.887.598 KM), tekuće održavanje (832.659 KM), troškove zakupa (450.307 KM), ugovorene i druge posebne usluge (261.049 KM) i nabavu opreme (3.259.097 KM).

Ostali značajni realizirani rashodi odnose se na novčane donacije (119.928 KM).

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

5.1.1 Bruto plaće

Bruto plaće i naknade iz plaća na 31.12.2020. godine iskazane su u iznosu od 57.206.428 KM, od čega neto plaće i naknade iznose 32.663.392 KM, a porezi i doprinosi 24.543.036 KM. Bruto plaće i naknade su za 1.072.837 KM veće u odnosu na prethodnu godinu, što je posljedica većeg prosječnog broja uposlenih u 2020. godini u odnosu na 2019. godinu, u prosjeku za 48 uposlenih. Također, u tijeku godine unaprijeđena su 132 policijska službenika.

Prosječan broj uposlenih za koje su isplaćene bruto plaće u Graničnoj policiji bio je 2.279.

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 sukladno Zakonu o plaćama i naknadama u institucijama BiH, u izvješćima revizije iz prethodnih godina Graničnoj policiji su dane preporuke da nastavi inzistirati na donošenju istog. Tako je Granična policija svojim aktom od 07.08.2020. godine Ministarstvu sigurnosti dostavila Prijedlog odluke kojom se određuje visina posebnog dodatka (policijskog dodatka) policijskim službenicima Granične policije sa potrebnim obrascima, s ciljem upućivanja na razmatranje od strane Vijeća ministara BiH.

U 2020. godini je usvojen Zakon o izmjenama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH⁹ koji je stupio na snagu koncem listopada 2020. godine, a kojim je izvršena izmjena članka 19. Zakona čime je precizno definiran način utvrđivanja prava na dodatak policijskim službenicima Granične policije, te Državne agencije za istrage i zaštitu i Direkcije za koordinaciju policijskih tijela BiH.

Prema raspoloživim informacijama, u tijeku su aktivnosti na izradi jedinstvenog nacrtu prijedloga podzakonskog akta kojim se detaljnije reguliraju posebni dodaci na temelju dostavljenih prijedloga policijskih agencija.

PREPORUKA 5

Granična policija treba nastaviti aktivno učešće na rješavanju pitanja donošenja podzakonskog akta kojim bi se reguliralo pitanje policijskog dodatka sukladno Zakonu o plaćama i naknadama u institucijama BiH.

Raspoređivanje uposlenih unutar platnih razreda: U posljednja tri mjeseca 2020. godine primijenjena je Metodologija za raspoređivanje uposlenih unutar platnih razreda¹⁰ tako da je u viši platni razred napredovalo 70 državnih službenika i uposlenika. Od toga, 10 uposlenih je unaprijeđeno u prvi unutarnji platni razred, 49 uposlenih u drugi, a 11 u treći platni razred. Kriteriji za napredovanje su bili ocjene rada i sticanje višeg stupnja obrazovanja. Metodologija je primijenjena počev od 01.09.2020. godine, a korekcija isplate je urađena uz plaću za prosinac 2020. godine u ukupnom iznosu od 8.649 KM.

⁹ Službeni glasnik BiH broj: 65/20

¹⁰ Metodologija regulira uvjete i način raspoređivanja uposlenih u okviru platnih razreda, u koje su prvobitno raspoređeni, na temelju ocjene rada ili stjecanja višeg stupnja stručnog zvanja.

5.1.2 Izdaci za uporabu vozila

Ukupni izdaci za uporabu vozila u 2020. godini iznose 1.887.598 KM. Značajniji izdaci odnose se na nabavu goriva (936.237 KM), nabavu materijala i usluga održavanja vozila (582.078 KM) te osiguranje vozila (149.217 KM).

Pravilnikom o uvjetima nabave i načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH¹¹ Graničnoj policiji je dano pravo korištenja triju službenih 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.

Prema prezentiranom pregledu službenih vozila, zaključno sa 31.12.2020. godine, Granična policija raspolaže jednim službenim vozilom, dok su ostala vozila specijalizirana službena vozila. Procesom revizije utvrđeno je da je Granična policija u 2020. godini raspolagala većim brojem vozila od broja odobrenog Pravilnikom o vozilima. Prema prezentiranim podacima, u 2020. godini Graničnoj policiji je donirano 18 vozila na trajno korištenje, a iz sredstava proračuna zaključen je ugovor od nabavi 26 kombi vozila koja još uvijek nisu isporučena. Ne uzimajući u obzir neisporučena vozila (nabavljena iz proračuna 2020. godine) kao ni vozila van uporabe, koja su predmet prodaje, evidentno je značajno odstupanje od odobrenog broja kombi vozila. Pravilnikom o vozilima odobrena su 102 kombi vozila, a na 31.12.2020. godine Granična policija je imala 132 kombi vozila. Granična policija je u 2020. godini pokrenula aktivnosti na izmjeni Pravilnika o vozilima u dijelu koji definira ukupan broj specijaliziranih vozila. Predloženo je da se umjesto trenutno odobrenih 367 vozila, Graničnoj policiji dozvoli raspolaganje sa 427 specijaliziranih vozila.

Analizirajući sustav uspostavljene kontrole i uporabu specijaliziranih 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 koji su prezentirani u bazi podataka. I u 2020. godini je uočeno da u pojedinim slučajevima prezentirani podaci ne mogu odražavati stvarnu sliku o uporabi vozila. Primjerice, u eksploatacijskom kartonu vozila evidentirano stanje na kilometar satu prilikom servisa vozila u kolovozu je veće nego evidentirano stanje pri zamjeni guma u listopadu. Također, uočeno je da ni u 2020. godini u svim slučajevima nije osigurano da se prilikom servisiranja vozila, za lokacije koje koriste usluge podugovarača, uz fakturirane troškove izabranog dobavljača dostavlja i radni nalog podugovarača.

PREPORUKA 6

Granična policija je dužna uskladiti vozni park, po vrsti i broju specijaliziranih vozila, sa važećim Pravilnikom.

PREPORUKA 7

Potrebno je osigurati da se podaci o uporabi vozila unose jednoobrazno, a sve u cilju uspostavljanja pouzdanih internih evidencija o uporabi vozila.

¹¹ Službeni glasnik BiH, br.: 26/14, 81/14, 78/15, 42/17, 62/17, 34/18 i 5/19

PREPORUKA 8

Granična policija treba osigurati dokumentiran trag o servisiranju vozila kod svih podugovarača putem radnog naloga podugovarača.

Granična policija je u 2020. godini sačinila Izvješće o korištenju vozila, motocikala i čamaca za devet mjeseci 2020. godine u kome su sačinjeni tabelarni pregledi broja vozila po vrsti, troškova goriva po terenskim uredima, prijeđenim kilometrima po organizacijskim jedinicama, pregled vozila koja su prešla manje od 6.000 km za prvih devet mjeseci i dr. bez da su doneseni zaključci i predložene mjera za uspostavljanje efikasnijeg voznog parka.

Graničnoj policiji je u 2020. godini, na temelju sporazuma o donaciji, IOM organizirao točenje doniranog goriva na 23 lokacije. Ukupna vrijednost doniranog goriva u 2020. godini iznosi 170.532 KM bez PDV-a.

5.1.3 Ugovorene usluge

Izdaci za rad u povjerenstvima: Uvidom u dostavljenu evidenciju isplata navedenih naknada i ostalu dokumentaciju uočeno je da se naknada za rad u Disciplinskom povjerenstvu za policijske službenike, u pojedinim slučajevima, isplaćuje parcijalno. Naime, Odlukom o utvrđivanju novčane naknade i visine novčane naknade za rad u Disciplinskom povjerenstvu za utvrđivanje disciplinske odgovornosti policijskih službenika u policijskim tijelima BiH¹² definirano je da mjesečna naknada za rad u povjerenstvu može iznositi maksimalno do visine osnovice za obračun plaća uposlenim u institucijama BiH te da se naknada za rad u povjerenstvima isplaćuje uz primjenu ograničenja propisanih člankom 39. st. (4) i (5) Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH¹³.

S obzirom na to da je sustavno ograničena isplata naknade za rad u povjerenstvima na 475 KM na mjesečnoj razini, Granična policija BiH je, u slučajevima kada član povjerenstva ostvaruje pravo na naknadu za rad u povjerenstvu veću od 475 KM na mjesečnoj razini, razliku naknade isplaćivala u sljedećem mjesecu.

PREPORUKA 9

Granična policija BiH je dužna poštivati zakonom propisana ograničenja prilikom isplate naknada za rad u povjerenstvima.

5.1.4 Kapitalni izdaci

Ukupna vrijednost kapitalnih izdataka koji su planirani i odobreni u proračunu u 2020. godini iznosi 3.226.000 KM, od čega je 150.000 KM planiranih primitaka od prodaje stalnih sredstava – motornih vozila.

U tijeku 2020. godine izvršena su dva prestrukturiranja i izmjena namjenske strukture. Također, novčana donacija u iznosu od 120.000 KM dobivena je od Grada Tuzle, koja je usmjerena na nabavu opreme. Ukupan iznos kapitalnih ulaganja nakon izvršenih izmjena iznosi 4.731.000 KM.

¹² Službeni glasnik BiH broj 24/16 i 6/17

¹³ Službeni glasnik BiH, broj: 50/08, 35/09, 75/09, 32/12, 42/12, 50/12, 32/13, 87/13, 75/15, 85/15, 16/16, 94/16 i 72/17

Ukupna realizacija kapitalnih izdataka za 2020. godinu iznosi 3.419.778 KM od čega se iznos od 3.299.849 KM odnosi na sredstva iz proračuna odobrena za kapitalna ulaganja, a iznos od 119.928 KM odnosi se na nabavu stalnih sredstava iz novčane donacije od Grada Tuzle na ime projekta „Financijska potpora za unapređenje rada Granične policije Bosne i Hercegovine“.

Najznačajniji Izdaci za nabavu stalnih sredstava odnose se na nabavu: građevina (28.389 KM), namještaja (90.242 KM), kompjutorske opreme (608.958 KM), opreme za prijenos podataka i glasa (325.514 KM), motornih vozila (2.059.493 KM), elektronske opreme (68.036 KM), fotografske opreme (38.459 KM). Najznačajniji realizirani iznos iz novčanih sredstava - donacije odnosi se na nabavu dva motorna vozila u iznosu od 108.000 KM.

U tijeku 2020. godine Granična policija BiH dobila je donacije u stalnim sredstvima u iznosu od 3.228.169 KM.

I ove, kao i prethodne godine, Granična policija je prije donošenja proračuna za 2020. godinu, putem izravnih sporazuma nabavila opremu u ukupnom iznosu od 13.119 KM iako u vrijeme privremenog financiranja nije dozvoljeno provoditi kapitalne nabave. Granična policija je po danom osnovu stvorila obveze koje je izmirila, prije usvajanja proračuna za 2020. godinu, sa pozicija tekućih izdataka. Po usvajanju proračuna za 2020. godinu vršena su preknjižavanja nabavljene opreme i licenci sa tekućih na kapitalne izdatke.

PREPORUKA 10

Granična policija BiH je dužna da, sukladno relevantnim zakonskim i podzakonskim aktima, vrši stvaranje obveza i knjigovodstveno evidentiranje nastalih poslovnih promjena koje se odnose na kapitalne izdatke.

5.1.5 Višegodišnja kapitalna ulaganja

Vijeće ministara BiH je, na 23. sjednici održanoj 29.12.2020. godine, donijelo Odluku o višegodišnjem projektu izgradnje objekta za smještaj Terenskog ureda Jug Čapljina Granične policije BiH¹⁴, kojom se odobrava gradnja navedenog objekta kroz projekat višegodišnjih kapitalnih ulaganja u ukupnoj vrijednosti od 3.000.000 KM. Potrebna sredstva za realizaciju ovog projekta osiguravaju se iz sredstava proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH i to: 1.000.000 KM proračun za 2020. godinu, 1.500.000 KM proračun za 2021. godinu i 500.000 KM proračun za 2022. godinu. Predmetnom Odlukom se, prema danom obrazloženju, želi trajno riješiti problem smještaja Terenskog ureda Jug Čapljina i izgradnjom objekta izbjeći daljnje plaćanje zakupa, osigurati adekvatni uvjeti za smještaj uposlenih i povećati motivaciju policijskih službenika i uposlenika što bi rezultiralo većim stupnjem rezultata rada.

Budući da je procedura donošenja Odluke od strane Vijeća ministara BiH trajala do konca prosinca 2020. godine, i da se projekat nije mogao započeti u 2020. godini, neutrošena sredstva u iznosu od 1.000.000 KM prenesena su u 2021. godinu.

¹⁴ Službeni glasnik BiH, broj 13/21

5.2 Pregled prihoda i primitaka

Granična policija je u 2020. godini evidentirala prihode u ukupnom iznosu od 1.113.417 KM, od čega su prihodi od vlastite djelatnosti 828.365 KM, a prihod od prodaje stalnih sredstava - 165.052 KM. Značajniji prihodi od vlastite djelatnosti evidentirani su na temelju naplate kazni po Zakonu o kretanju i boravku stranaca i azilu (260.550), naplate novčanih kazni (530.799 KM) i iznajmljivanja poslovnih prostora (24.000 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 prekršajima¹⁵ upisuju se u Registar novčanih kazni (ROF) i na temelju tih evidencija se prati naplata sredstava po ovom osnovu.

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 kroz Glavnu knjigu Trezora sistemski nije osigurano evidentiranje potraživanja po osnovu izdanih prekršajnih naloga, u tekstualnom dijelu financijskih izvješća nisu prezentirani podaci kako o ukupnim potraživanjima po ovom osnovu, tako ni o vrijednosti izrečenih novčanih kazni u 2020. godini.

Uvidom u izvješća *Realizacija izvršenja novčanih kazni (sintetika i analitika)* može se konstatirati da ni u 2020. godini nije izvršena nadogradnja Registra novčanih kazni. Agencija za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka je nadležna za vođenje evidencije novčanih kazni i prekršajnu evidenciju, kao i za projektiranje, razvoj i održavanje softverskih rješenja potrebnih za vođenje evidencija. Međutim, i pored činjenice da uspostavljeni registar novčanih kazni nije u punoj mjeri pouzdan, dogradnja sustava nije izvršena. Podaci o postotnom izvršenju koji se prezentiraju u izvješćima (sintetika) nisu točni, jer se uplate izvršene u roku od osam dana, u kojem slučaju se počinitelj prekršaja oslobađa plaćanja 50% izrečene novčane kazne, ne generiraju kao 100% realizirane. S obzirom na to da se vrijednosno evidentira samo izrečena i uplaćena kazna, nepouzdana podaci o postotku izvršenja daju krivu sliku o nenaplaćenim izrečenim novčanim kaznama. Tako je, primjerice, u izvješću *Realizacija izvršenih novčanih kazni (u KM) - sintetika* prezentirano da je jedinica Granične policije Aerodrom Tuzla od ukupno izrečenih 346.840 KM naplatila 174.060 KM ili 50,18%. Međutim, zbog činjenice da je značajan broj prekršajnih naloga uplaćen u roku od osam dana od dana izricanja (kazna umanjena za 50%), realno je izmireno 98,69% obveza po prekršajnim nalogima, odnosno nije izvršena uplata za samo 1,31% izrečenih kazni, pa potraživanje Granične policije po ovom osnovu je 4.543 KM.

U ovom pogledu skrećemo pozornost i 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.

Tijekom 2020. godine Granična policija se susretala sa problemom evidentiranja u Registar novčanih kazni većeg broja izdanih i uručenih prekršajnih naloga državljanima BiH koji nisu podnosili zahtjev za izdavanje osobnih isprava. Točnije, uslijed pandemije koronavirusa, povećan je broj bh. državljana koji su, prilikom ulaska u zemlju, zbog neposjedovanja važeće

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

putne isprave ispunjavali zakonske uvjete za prekršajno procesuiranje. Međutim, zbog neposjedovanja osobne isprave izdane u BiH, izdani prekršajni nalozi nisu mogli da se unesu u Registar novčanih kazni. Granična policija je sa navedenim nedostatkom upoznala Agenciju za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka, ali rješenje nije iznađeno.

PREPORUKA 11

Potrebno je, u suradnji sa nadležnim institucijama, u cilju pouzdanog praćenja izdavanja, naplate, kao i potraživanja po izdanim prekršajnim nalogima, izvršiti nadogradnju Registra novčanih kazni.

5.3 Bilanca stanja

U bilanci stanja na 31.12.2020. godine iskazana su ukupna sredstva u iznosu od 26.954.129 KM. Ukupne obveze sa izvorima sredstava iskazane su u iznosu od 38.857.769 KM.

Značajne stavke bilance stanja odnose se na neotpisanu vrijednost stalnih sredstava (26.464.998 KM), obveze prema uposlenima (5.711.935 KM), kratkoročne tekuće obveze (3.360.553 KM), kratkoročna razgraničenja (3.320.283 KM) i obveze prema uposlenima (5.711.935 KM).

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

5.3.1 Sredstva

Stalna sredstva iskazana su u iznosu 74.726.741 KM što je, u odnosu na prethodnu godinu, više za 4.345.967 KM. Značajniji iznos evidentiran je na poziciji sredstava u pripremi 3.320.283 KM. Postupcima revizije utvrdili smo da iskazano stanje ne predstavlja sredstva u pripremi, odnosno da nije riječ o investicijama u tijeku niti sredstvima koja su nabavljena, a nisu stavljena u uporabu, već je evidentiranje izvršeno na osnovu rezerviranja sredstava za nabavu osnovnih sredstava. Način na koji je izvršeno knjigovodstveno evidentiranje nije sukladan računovodstvenim standardima i stvara iskrivljenu sliku stanja imovine Granične policije.

Granična policija je za nabavu radova na proširenju korisnog zatvorenog prostora na površini otvorene krovne terase na zgradi Glavnog ureda zaključila 31.12.2018. godine ugovor sa izabranim ponuđačem na iznos od 154.225 KM. Prema uvjetima iz Ugovora, rok za izvođenje radova je bio 60 dana od dana uvođenja izvođača u posao. Prema građevinskom dnevniku, isti je zaključen 12.06.2020. godine. Nakon završetka radova pristupilo se tehničkom prijemu radova od strane nadležne općinske službe. Granična policija je obračunala penale za 334 dana kašnjenja u izvođenju radova. Ukupna vrijednost obračunatih penala iznosila je 51.759 KM i putem knjižnog terećenja umanjeno je plaćanje dostavljenog računa-okončane situacije.

Granična policija je na 31.12.2018. godine na kontu sredstva u pripremi evidentirala ukupno ugovoreni iznos po danom projektu u iznosu od 154.225 KM. Na 31.12.2019. godine na kontu 011611 Zgrade (sredstva u pripremi) knjižena je korekcija u iznosu od 20.000 KM koja se odnosi na dani avans dobavljaču nakon čega je saldo na navedenom kontu iznosio 134.225 KM.

U 2020. godini, u okviru navedenog projekta, izvršeni su dodatni radovi u iznosu od 24.704 KM.

Dana 31.10.2020. godine izvršeno je zatvaranje konta 011611 Zgrade (sredstva u pripremi) na način da je izvršeno korektivno knjiženje na dugovnoj strani iznosa od -51.759 KM koji se odnosi na obračunate penale zbog kašnjenja u izvođenju radova te preostalog iznosa od -82.466 KM koje se odnosi na stalna sredstva (proširenje korisnog zatvorenog prostora na krovnoj terasi). Istovremeno je na kontu 011211 Zgrade (građevine) evidentiran iznos od 24.704 KM na ime dodatno izvršenih radova na krovnoj terasi te iznos od 82.466 KM na ime izvršenih radova po okončanoj situaciji po prvobitnom potpisanom ugovoru.

Dakle, nakon izvršenih radova ukupne vrijednosti od 178.929 KM (24.704 KM dodatnih radova i 154.225 KM radova po osnovnom ugovoru) u poslovne knjige, odnosno stalna sredstva (zgrade) Granične policije uknjiženo je 107.169 KM. Navedeno ukazuje da je, zbog pogrešnog načina knjiženja tijekom i na kraju realizacije navedenog projekta, vrijednost izvršenih radova podcijenjena za 71.760 KM.

PREPORUKA 12

Granična policija je dužna analizirati provedena knjiženja te sukladno tome izvršiti potrebna korektivna knjiženja u Glavnoj knjizi.

5.3.2 Obveze

Granična policija je na temelju zaključenih ugovora na 31.12.2020. godine evidentirala obveze u ukupnom iznosu od 3.320.283 KM. Predmet ugovora su kapitalna ulaganja koja će se realizirati u narednoj fiskalnoj godini.

Od ukupno evidentiranih obveza 3.200.355 KM su obveze koje se financiranju iz proračuna Granične policije, a 119.928 KM se financira iz doniranih novčanih sredstava. Vrijednosno značajnije stavke iz proračuna Granične policije evidentirane su na temelju zaključenih ugovora o nabavi motornih vozila (2.059.493 KM), kompjutorske opreme (601.967 KM), opreme za prijenos podataka i glasa (323.014 KM) te namještaja (85.857 KM), dok su iz novčanih donacija zaključeni ugovori za nabavu motornih vozila (108.000 KM), fotografske i policijske opreme (11.928 KM).

Procesom revizije može se konstatirati da do momenta obavljanja završne revizije, i pored činjenice da su ugovorom definirani rokovi istekli, nije izvršena isporuka robe u cijelosti. Graničnoj policiji nisu u ugovorenom roku isporučena kombi vozila u vrijednosti od 1.979.932 KM, mrežna opreme u vrijednosti od 152.866 KM i kompjutori u vrijednosti 73.710 KM.

5.3.3 Popis sredstava i obveza

Granična policija je izvršila popis imovine, obveza i potraživanja na 31.12.2020. godine. Popisna povjerenstva su sačinila pojedinačna izvješća o popisu stalnih sredstava na 31.12.2020. godine. Središnje popisno povjerenstvo je 24.2 2021. godine sačinilo Izvješće o izvršenom popisu sredstava, obveza i potraživanja, koje je istog dana i usvojilo rukovodstvo Granične policije.

Popis stalnih sredstava: Popisno povjerenstvo je konstatiralo da je izvršen fizički popis imovine po popisnim mjestima i zaduženim osobama te da je utvrđen manjak sredstava po popisu u odnosu na stanje evidentirano u poslovnim knjigama. Navedeno je da su predmetna sredstva otuđena od strane NN osobe i da je njihova nabavna vrijednost 34.300 KM, a

sadašnja 26.868 KM. Popisno povjerenstvo je predložilo da se navedeni manjak evidentira na teret Granične policije do okončanja istražnih radnji. Utvrđeni manjak je na 31.12.2020. godine i evidentiran na teret Granične policije, bez da se utvrdila odgovornost osoba koje su dužile navedenu opremu.

PREPORUKA 13

Isknjižavanje stalnih sredstava iz poslovnih knjiga, koja su provedenim popisom utvrđena kao manjak, potrebno je vršiti tek po točnom utvrđivanju i potvrdi odgovornosti za nastali manjak.

Pored toga, popisno povjerenstvo je predložilo rashodovanje stalnih sredstava sadašnje vrijednosti 15.785 KM koja su uništena, odnosno neispravna, tehnički prevaziđena ili fizički oštećena. Nabavna vrijednost sredstava predloženih za otpis je 813.350 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 koje su potvrdile osnovanost za rashodovanje.

Cijeneći činjenicu da je Granična policija organizacijski dosta složena institucija, da raspolaže značajnim brojem osnovnih sredstava, da se ista vode na više lokacija i da se tijekom godine često vrši promjena lokacije osnovnih sredstava, kontinuirana dužna pozornost u obavljanju

Granična policija nije putem Modula dugotrajne imovine izvršila usklađivanje stvarnog stanja sa knjigovodstvenim stanjem na 31.12.2020. godine.

ovih aktivnosti je od posebnog značaja. Popis sredstava se kroz godine vrši na temelju Naputka o vršenju popisa imovine, potraživanja i obveza u Graničnoj policiji¹⁶, kojim je definirano da se

naturalni popis sredstava vrši uz pomoć reversa i inventurnih listi, nakon čega povjerenstvo za popis vrši usuglašavanje stvarnog stanja i knjigovodstvenog stanja sa materijalnim knjigovodstvom u sjedištu Granične policije.

Procesom revizije utvrđeno je da nije izvršeno, odnosno evidentirano usklađivanje stanja po popisu sa stanjem evidentiranim u materijalnim knjigama. Točnije, uvidom u Izvješće iz Modula dugotrajne imovine – *BiH Obračun inventure za 31.12.2020. godine* može se konstatirati da ni u 2020. godini nije izvršeno usklađivanje stvarnog stanja sa knjigovodstvenim stanjem kroz Modul dugotrajne imovine. Nije izvršen unos podataka o stanju 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). Ovakvo postupanje Granične policije dovodi u pitanje temelj za pravilno i blagovremeno evidentiranje osnovnih sredstava, način rada i zatvaranje razdoblja u Modulu dugotrajne imovine, kao i generiranje podataka za knjiženja u Glavnoj knjizi trezora.

PREPORUKA 14

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

Popis potraživanja i zaliha: Utvrđeno je da je Povjerenstvo za popis materijala u skladištu izvršilo popis na 31.12.2020. godine i konstatiralo da je stanje po popisu i stanje po poslovnim knjigama usuglašeno. Prema izvješću popisnog povjerenstva, popisom su bila obuhvaćena i

¹⁶ Akt broj: 17-06-1-02-2-4504/17 od 14.12.2017. godine

sredstva koja su isporučena na dan vršenja popisa 31.12.2020. godine po ugovoru o nabavi dijelova uniformi. Međutim, uvidom u nekoliko kartica artikala iz materijalnog knjigovodstva uočili smo da je evidentiranje ulaza u skladište po predmetnom ugovoru izvršeno 04.01.2021. godine.

Popis obveza: Povjerenstvo za popis obveza, novčanih sredstava, potraživanja, vrijednosnih papira i sredstava u vanbilančnoj evidenciji je izvršilo popis obveza i razgraničenja na 31.12.2020. godine i o tome sačinila izvješće. Ukupno stanje obveza po popisu na 31.12.2020. godine iznosi 9.072.487 KM i isto je usuglašeno sa stanjem u Glavnoj knjizi. Značajnije obveze se odnose na obveze prema dobavljačima (3.338.725 KM) i obveze prema uposlenima (5.711.935 KM). Obveze prema uposlenima se odnose na bruto plaće, naknade, poreze i doprinose na plaće kao i naknade troškova uposlenih za prosinac 2020. godine, a isplata je izvršena u siječnju 2021. godine. Uvidom u dostavljenu dokumentaciju možemo konstatirati da Granična policija vodi evidenciju o izvodima otvorenih stavki primljenih od dobavljača sa iskazanim obvezama prema istim sa 31.12.2020. godine. U dostavljenim izvodima otvorenih stavki Granična policija osporava djelomično ili potpuno saldo obveza prema dobavljačima, zbog toga što fakture dobavljača nisu zaprimljene u Graničnoj policiji. U razdoblju obavljanja završne revizije smo uputili zahtjeve za potvrđivanje na adrese šest dobavljača sa značajnim iznosima salda na 31.12.2020. godine u poslovnim knjigama Granične policije. Potvrđivanje su dostavila tri dobavljača (Tekstilna industrija Mostar, Deftar Sarajevo i Plan Plus Zenica) i potvrdili su stanje u svojoj evidenciji sa stanjem u evidenciji Granične policije, dok tri dobavljača nisu dostavila potvrđivanje.

PREPORUKA 15

Potrebno je analizirati postojeća odstupanja u dostavljenim izvodima otvorenih stavki, a minimalno na kvartalnoj osnovi, u suradnji sa dobavljačima, vršiti usklađivanja salda obveza.

6. UPOŠLJAVANJE I STATUS ANGAŽIRANIH OSOBA

Zakonom o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2020. godinu, Graničnoj policiji je odobreno 2.371 uposlenih. Na 31.12.2020. godine, Granična policija je imala 2.288 uposlenih, od čega je 2.285 uposlenih na neodređeno vrijeme, a tri na određeno vrijeme. U broj uposlenih na neodređeno vrijeme ulaze i uposleni koji su na mandatu. Putem ugovora o djelu u Graničnoj policiji se angažiraju kadeti.

U razdoblju od 01.01. do 31.12.2020. godine primljeno je sedam uposlenih na neodređeno vrijeme putem javnog oglasa, od toga tri državna službenika i četiri uposlenika. Sve primljene osobe su već radile u Graničnoj policiji temeljem ugovora o radu na određeno vrijeme, a jedna osoba je bila uposlena na neodređeno vrijeme, ali na nižoj poziciji.

Granična policija je prijem državnih službenika vršila na temelju članka 28., članka 32 a. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH i članka 20. Pravilnika o postupcima oglašavanja, izbora kandidata, premještanja i postavljenja državnih službenika u slučaju prijenosa ili preuzimanja nadležnosti od strane institucija BiH. Člankom 32.a je definiran prijem državnog službenika u slučaju kada je osnovana nova institucija po osnovu prijenosa ili preuzimanja nadležnosti. Granična policija je u ovom slučaju provela jednostavniju proceduru u odnosu na redovit postupak javnog oglasa prema članku 21. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH. Postupak po članku 32.a se od redovitog postupka razlikuje između ostalog po: kraćem roku za podnošenje prijave, strukturi pismenog dijela stručnog ispita i sl. što doprinosi manjem

stupnju transparentnosti postupka upošljavanja u odnosu na redovit postupak. Provedba postupaka po članku 32.a je omogućena od strane Agencije za državnu službu BiH koja je raspisala oglas.

U Graničnoj policiji, na temelju članka 79. Zakona o policijskim službenicima BiH, unaprijeđena su 132 policijska službenika. Najveći broj unaprijeđenih policijskih službenika, njih 35, se odnosio na unapređenje sa čina policajac (platni razred 1,4) u čin mlađi inspektor (platni razred 2,1). Izvršeno je i ukupno 167 internih premještaja, od toga 163 policijska službenika i četiri uposlenika.

U Graničnoj policiji je u razdoblju od 01.01. do 31.12.2020. godine prestao radni odnos za 55 uposlenih, od toga 31 po osnovu umirovljenja, osam po osnovu isteka razdoblja na koje je zaključen ugovor o radu na određeno vrijeme, šest po osnovu sporazumnog prestanka radnog odnosa, tri po osnovu smrti, pet po osnovu izrečene disciplinske sankcije i dva po osnovu kazne zatvora.

Granična policija je izvršila ocjenjivanje državnih službenika i uposlenika i izvješća o ocjenjivanju državnih službenika prosljedila Agenciji za državnu službu BiH.

Prijem uposlenih na određeno vrijeme: U tijeku 2020. godine u Graničnoj policiji je vršen prijem na određeno vrijeme, a ugovori o radu su zaključivani sa 10 osoba na poslovima uposlenika i jednom osobom na poziciji državnog službenika. Od navedenih 11 osoba njih šest je bilo angažirano i u 2019. godini. Zaključivani su ugovori na razdoblje od po tri mjeseca (šest ili devet mjeseci) bez raspisivanja javnog oglasa za prijem uposlenih (spremačice, referent-administrator). Međutim, sa 31.12.2020. godine u Graničnoj policiji je bilo tri uposlenika angažirana ugovorom o radu na određeno vrijeme, od toga jedna osoba je bila angažirana tijekom cijele godine po tri mjeseca bez prethodno provedene natječajne procedure sukladno Zakonu o radu u institucijama BiH¹⁷.

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 16

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

Umirovljenje policijskih službenika: Uvidom u rješenja o prestanku radnog odnosa policijskih službenika Granične policije pa osnovu ispunjavanja uvjeta uposlenih za umirovljenje i dostavljena uvjerenja Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje RS, konstatirano je da pojedini uposleni za koje je izdato rješenje o prestanku radnog odnosa po temelju navršenih 40 godina mirovinskog staža imaju više od 40 godina staža. U uvjerenjima o mirovinskom stažu koje izdaje Fond PIO RS, ukoliko je uposleni imao upisan poseban staž

¹⁷ Službeni glasnik BiH", br. 26/04, 7/05, 48/05, 50/08, 60/10, 32/13 i 93/17

(koji se sukladno propisima o PIO računa u dvostrukom trajanju), 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 evidentiran u radnoj knjižici, matičnoj evidenciji PIO (prijava/odjava osiguranja) te potvrđen u uvjerenju MUP-a, računa u jednostrukom trajanju kao efektivan staž. Izuzetno, policijski službenik može podnijeti zahtjev ukoliko želi da mu se to razdoblje računa u dvostrukom trajanju, tj. da mu radni odnos prestaje ranije da bi ostvario pravo na mirovinu po osnovu godina mirovinskog staža.

Uzimajući u obzir odredbe Zakona o policijskim službenicima BiH, može se kazati da Granična policija ove odredbe ne provodi u potpunosti u pogledu ocjene ispunjenosti uvjeta za umirovljenje (40 godina mirovinskog staža). Naime, Zakonom o policijskim službenicima BiH se, pri definiranju uvjeta za umirovljenje, koristi pojam *mirovinski staž*, a u entitetskim zakonima o mirovinskom i invalidskom osiguranju 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 navrší 65 godina života i zakonom propisani mirovinski staž ili 40 godina mirovinskog staža.“*

PREPORUKA 17

Granična policija treba primjenjivati postojeći regulatorni okvir za umirovljenje policijskih službenika do donošenja izmjena Zakona o policijskim službenicima BiH ili entitetskih propisa koji reguliraju pitanje umirovljenja policijskih službenika.

7. JAVNE NABAVE

Granična policija je sačinila Privremeni plan javnih nabava za 2020. godinu sukladno Zakonu o javnim nabavama BiH i Odluci Vijeća ministara BiH o privremenom financiranju. Po usvajanju proračuna donesen je i konačan Plan javnih nabava za 2020. godinu uz jednu izmjenu prethodnog plana.

Izbor dobavljača vršilo je jedno povjerenstvo za javne nabave imenovano odlukom ravnatelja u 2020. godini bez učešća Uprave za administraciju kako je to bilo prethodnih godina. Pregled realizacije zaključenih ugovora/okvirnih sporazuma objavljen je na web stranici Granične policije.

Uvidom u Izvješće o ukupnom broju provedenih postupaka i ukupnoj vrijednosti dodijeljenih ugovora po vrsti postupaka i predmetu nabave može se konstatirati da je Granična policija ukupno provela 241 postupak za izbor najpovoljnijeg dobavljača. Provedeno je 19 otvorenih postupaka, 14 konkurentskih zahtjeva za dostavom ponuda i 208 izravnih sporazuma¹⁸. Ukupna vrijednost zaključenih ugovora je 8.985.996 KM bez PDV-a.

Izravni sporazumi (325.824 KM bez PDV): U pojedinim slučajevima je uočeno da su se određene nabave koje se odnose na isti predmet nabave provodile više puta u tijeku godine

¹⁸ Dio izravnih sporazuma je unesen u sustav tek u travnju 2021. godine tako da ukupan broj izravnih sporazuma u 2020. godini iznosi 370.

(osiguranje motornih vozila, oprema za zaštitu od koronavirusa, prekršajni nalog i uplatnica, oprema za dron, zvučno-svjetlosna signalizacija). Također, uočeno je i dijeljenje nabave: kupovina policijskih lisica i policijskih palica istog datuma kroz dva izravna sporazuma čija ukupna vrijednost prelazi vrijednost izavnog sporazuma; kupovina plastičnih palica i plastičnih lisica kao dva izravna sporazuma čija ukupna vrijednost prelazi vrijednost izavnog sporazuma. Osim toga, uočeno je da se ponude u izravnom postupku prikupljaju prije nego se donese odluka o pokretanju postupka javne nabave putem izavnog sporazuma, dok se procijenjene vrijednosti koje se navode u odluci o pokretanju postupka određuju na temelju predračuna i pristigle ponude najpovoljnijeg dobavljača.

PREPORUKA 18

Potrebno je da Granična policija sa posebnom pozornošću pristupa planiranju javnih nabava s ciljem izbjegavanja situacija u kojima se predmet javne nabave dijeli na više postupaka.

Na bazi uzorka izvršena je revizija javnih nabava koje su okončane u 2020. godini i to:

- nabava uniformi (2.447.440 KM),
- nabava motornih vozila (1.761.000 KM),
- nabava tonera i kertridža (300.000 KM),
- nabava kompjutorske opreme (141.735 KM),
- nabava goriva (1.916.100 KM),
- osobna zaštitna oprema (49.000 KM).

Vrijednosti su iskazane bez PDV-a.

Analizom navedenih procedura javnih nabava utvrđene su nepravilnosti i nedostaci kako slijedi:

7.1 Nabava uniformi

Granična policija je 16.10.2020. godine donijela Odluku o pokretanju postupka nabave uniformi putem otvorenog postupka, procijenjene vrijednosti 2.447.600 KM bez PDV-a. Predmet nabave je obuhvaćao: cipele, čizme, jakne, čarape, džempere, kombinezone, kišne mantile, košulje i pantalone.

Nabava je pokrenuta bez podjele predmeta nabave na lotove, iako je to u ranijem razdoblju uglavnom bila praksa pri nabavi više dijelova uniformi. Izostankom podjele nabave na lotove u situacijama kada za to postoje uvjeti ugovorni organ postupa suprotno općim načelima javnih nabava koji se odnose na osiguranje aktivne i pravične konkurencije u postupku koja će omogućiti najefikasnije korištenje javnih sredstava. Granična policija se ovime izložila značajnom riziku da, zbog određenog nedostatka u ponudi ponuđača koji se odnosi na određeni dio uniforme, cijela ponuda smatra nepotpunom, što se ne bi moglo desiti kod podjele nabave na lotove.

Upravo se zbog izostanka podjele nabave na lotove jedan od potencijalnih ponuđača žalio na tendersku dokumentaciju ističući da na taj način nije osigurana aktivna i pravična konkurencija u postupku. Predmetna žalba je odbijena od strane Ureda za razmatranje žalbi

Nabava nije podijeljena na lotove, iako je predmet nabave bio više dijelova uniformi.

kao nepotpuna (nije izvršena uplata pristojbe na žalbu) pa je Granična policija nastavila sa postupkom. Tendersku dokumentaciju je preuzelo 28 potencijalnih ponuđača.

Uvidom u izvješće o pitanjima i odgovorima u svezi sa tenderskom dokumentacijom iz sustava e-nabava, uočili smo određena pitanja ponuđača vezana za tehničke specifikacije dijelova uniformi. Pitanja su se odnosila na određene parametre iz tehničkih specifikacija koji nisu bili usklađeni sa Pravilnikom o izgledu policijskih uniformi.

Povjerenstvo je konstatiralo da su blagovremeno stigle dvije ponude od kojih je jedna (konzorcij ponuđača) ocijenjena kao neprihvatljiva najvećim dijelom zbog utvrđenih nedostataka u pogledu dostavljenih atesta za priložene uzorke. Ponuda konzorcija ponuđača koja je odbačena kao neprihvatljiva iznosila je 1.496.180 KM (bez PDV-a). Sa jedinim kvalificiranim ponuđačem (Tekstilna industrija d.o.o. Mostar), prema zapisniku povjerenstva za javne nabave, zaključen je Ugovor o kupoprodaji 29.12.2020. godine na iznos od 2.447.440 KM (bez PDV-a) u kojem je definiran rok isporuke do 31.12.2020. godine.

Analizom zahtjeva iz tenderske dokumentacije i izvješća akreditiranog laboratorija u pogledu analize uzoraka izabranog ponuđača, koji su bili sastavni dio ponude, uočili smo, između ostalog, sljedeće:

Za džemper sa "V" izrezom¹⁹ ponuđač je dostavio Izvješće vizualne kontrole br. 3400-12/20 od 01.12.2020. godine te Izvješće laboratorijske analize pod istim brojem od 03.12.2020. godine. Konstatirali smo da Izvješće laboratorijske analize za navedeni džemper ne sadrži tenderskom dokumentacijom zahtijevane parametre tkanine za ojačanje (sirovinski sastav, gustoća niti otpornost na trganje i dr.) i njihove izmjerene vrijednosti, što znači da ista nije ni bila predmetom analize.

Inače, tenderskom dokumentacijom je regulirano da iz izvješća (atesta) mora biti vidljivo da ponuđeni proizvod u potpunosti ispunjava minimalne tehničke zahtjeve propisane tehničkom specifikacijom danom u tenderskoj dokumentaciji.

Dalje, u tenderskoj dokumentaciji za košulju dugi rukav i zimske pantalone postavljeni su uvjeti koji nisu na isti način prezentirani u izvješćima akreditiranog laboratorija. Naime, za košulju dugi rukav²⁰ zahtijevani element *otpornost na trganje (osnova, potka)* odstupa od izmjerenih vrijednosti od strane akreditiranog laboratorija. Tako, npr., zahtijevana vrijednost *otpornosti na trganje za osnovu* iznosi 400 N/5 cm ($\pm 5\%$), a izmjerena 880 N. Isto se odnosi i na zimske pantalone²¹ gdje je, npr., zahtijevana *otpornost na trganje osnove* 900 N/5 cm ($\pm 5\%$), a izmjerena 1.300 N. Uočeno je, također, da jedinice mjere u tenderskoj dokumentaciji za dane elemente nisu jednake jedinicama mjere u izvješćima akreditiranog laboratorija. Nadalje je uočeno da je za element *gustoća niti* za zimske pantalone tražena vrijednost *gustoće niti za potku* iznosila 210 niti/10 cm ($\pm 5\%$), a da je izmjerena vrijednost bila 330 niti/10 cm.

Navedeno ukazuje na to da izmjerene vrijednosti elemenata koji su ispitivani u svezi s *otpornosti na trganje i gustoće niti* znatno odstupaju od postavljenih zahtjeva u tenderskoj dokumentaciji.

¹⁹ Nabavljeno 2.100 komada ukupne vrijednosti od 105.000 KM bez PDV-a.

²⁰ Nabavljeno 800 komada ukupne vrijednosti 32.800 KM bez PDV-a.

²¹ Nabavljeno 800 komada ukupne vrijednosti 40.000 KM bez PDV-a.

Evaluacija ponuda u nabavi dijelova uniformi nije izvršena na pravilan način.

Ukoliko uzmemo u obzir prezentirane primjere, možemo zaključiti da uzorci koji su dostavljeni na ispitivanje ne

odgovaraju u potpunosti zahtjevima iz tenderske dokumentacije. U slučaju nabavljenih džempera („V“ izrez), nisu ispitivani svi postavljeni zahtjevi za tkanine od kojih su napravljeni.

Sukladno navedenom, Povjerenstvo za javne nabave je imalo temelj da ponudu izabranog ponuđača ocijeni nepotpunom, pa možemo konstatirati da nije izvršena pravilna evaluacija pristiglih ponuda što je za posljedicu imalo izbor ponuđača koji u potpunosti nije ispunjavao uvjete postavljene tenderskom dokumentacijom.

Dana 31.12.2020. godine, prema zapisniku o prijemu robe, izvršena je isporuka cjelokupne ugovorene količine i to: dvije vrste cipela ukupno 4.600 pari, čarape ljetne i zimske 12.000 pari, košulje (ljetne i zimske) 1.600 komada, pantalone (ljetne i zimske) 1.600 komada, džemper (dvije vrste) 2.300 komada, kratka jakna 2.300 komada, radni kombinezon 1.200 komada i kišni mantil 2.000 komada. U Zapisniku o prijemu se navodi da je Komisija vizualnim pregledom konstatirala da su dijelovi uniforme izgrađeni sukladno opisu i tehničkoj specifikaciji predviđenoj u tenderskoj dokumentaciji te da odgovaraju uzorcima dostavljenim uz ponudu.

Konstatiramo da navedeni zaključak Povjerenstva u pogledu kvalitativnih svojstava isporučenih artikala nije zasnovan na provjerama od strane stručnih osoba, tj. akreditiranih laboratorija, u odnosu na prvobitno dostavljene uzorke, jer takve provjere nisu vršene.

PREPORUKA 19

Granična policija je obvezna da, ukoliko su za to ispunjeni uvjeti, predmet nabave podijeli na lotove i time osigura aktivnu i pravičnu konkurenciju s ciljem najefikasnijeg korištenja javnih sredstava u svezi s predmetom nabave i njegovom svrhom.

PREPORUKA 20

Povjerenstvo za javne nabave je obvezno detaljno analizirati dostavljene ponude u pogledu ispunjenosti svih uvjeta koji su zahtijevani tenderskom dokumentacijom kako bi evaluacija ponuda bila potpuna i pravična prema svim ponuđačima.

PREPORUKA 21

Granična policija treba, prilikom isporuke dijelova uniformi, vršiti provjeru kvalitativnih i drugih svojstava roba koje se isporučuju, sukladno zahtjevima koji su bili propisani u tenderskoj dokumentaciji.

7.2 Nabava vozila

Odluka o pokretanju nabave vozila putem otvorenog postupka donesena je 12.10.2020. godine, a nabava je bila podijeljena na dva lota. Lot-1 je obuhvaćao 26 kombi vozila kategorije M1, procijenjene vrijednosti 1.693.000 KM (bez PDV-a). Lot-2 je obuhvaćao dva teretna motorna vozila za prijevoz službenih pasa, procijenjene vrijednosti 68.000 KM (bez PDV-a).

U tehničkim specifikacijama po oba lota tražena su vozila koja imaju pogon na sva četiri točka zbog, kako nam je pojašnjeno, korištenja vozila tijekom cijele godine i po različitim terenima.

Za vozilo iz Lota-1 je traženo da ima devet sjedišta, da dužina vozila može biti maksimalno 5.000 mm, da zapremina motora može biti maksimalno 2.100 cm³, da vozilo ima klizna vrata sa obje strane minimalne širine 1.000 mm i dr.

Ističemo da je u 2018. godini, kada su zadnji put nabavljana kombi vozila, u tenderskoj dokumentaciji maksimalna zahtijevana dužina za kombi vozila iznosila 5.200 mm, a maksimalna zapremina motora 2.000 cm³, bez definiranja uvjeta vezano za dimenzije otvora bočnih kliznih vrata. U tada provedenoj nabavi nije bilo konkurencije. Uvjete je moglo ispuniti samo vozilo VW T6.

Za vozila iz Lota-2 je, između ostalog, traženo da vozilo ima minimalnu dužinu 4.400 mm, prosječna kataloška potrošnja 6l/100 km i dr.

Više potencijalnih ponuđača je preuzelo tendersku dokumentaciju. Po navedenom postupku za oba lota dostavljene su po dvije ponude i to ponuđača M.R.M d.o.o. Ljubuški (distributer VW vozila) i Guma M d.o.o. Mostar (distributer Renaulta i Dacije u BiH). Ponuda Guma M d.o.o. Mostar ocijenjena je kao neprihvatljiva po oba lota jer ponuđena vozila nemaju pogon na sva četiri točka.

Sukladno navedenom, kao najpovoljniji ponuđač po oba lota izabrana je firma M.R.M d.o.o. Ljubuški i to sa ponuđenom cijenom po Lotu-1 od 1.692.250 KM (bez PDV-a) za 26 vozila Kombi VW T6, i po Lotu-2 od 68.000 KM (bez PDV-a) za dva vozila VW Caddy.

Rok isporuke prema zaključenim ugovorima je bio 90 dana od zaključenja istih. Prema informacijama dobivenim tijekom revizije, ugovorena isporuka vozila još nije izvršena zbog problema koji su, kako je navedeno od strane izabranog ponuđača, uzrokovani pandemijom COVID-19. Inače, Graničnoj policiji je izabrani ponuđač, po potpisivanju ugovora, dostavio bankarsku garanciju za dobro izvršenje ugovora datiranu na 05.01.2021. godine na iznos od 197.993 KM koja vrijedi do 01.05.2021. godine.

Iako je Granična policija tijekom analize tržišta, a prije pokretanja javne nabave, tražila ponude firmi koje vrše distribuciju različitih marki vozila (Mercedes, Ford, Citroen, VW), tehničke karakteristike vozila u tenderskoj dokumentaciji su definirane tako da su se na tender mogli javiti samo ponuđači koji vrše distribuciju VW vozila.

Prema dostupnim informacijama u tijeku revizije (ove i prethodnih godina), na tržištu je inače mala ponuda vozila sa pogonom na četiri točka, posebno za kombi vozila. Međutim, u konkretnom slučaju vozila iz Lota-1, ako je i postojala mogućnost ostvarenja konkurencije, ona je bila ograničena kroz ostale tehničke karakteristike, posebice u pogledu maksimalne dužine, maksimalne zapremine motora ili otvora na kliznim vratima.

Naime, analizom ponude u fazi istraživanja tržišta koju je Graničnoj policiji dostavio distributer vozila marke Mercedes, i to za vozilo VITO TOURIER 116 CDI LONG, i dostupnih podataka o predmetnom vozilu, uočili smo da je dužina vozila Mercedes, koje ima pogon na četiri točka i bočna klizna vrata sa obje strane sa devet sjedišta 5140 mm, a maksimalna dužina vozila koja je tražena po Lotu-1 je 5.000 mm; da je zapremina motora predmetnog Mercedes vozila 2.143 cm³, a tenderskom dokumentacijom je traženo maksimalno 2.100 cm³; da je za predmetno vozilo Mercedes otvor na bočnim kliznim vratima 985 mm, dok je u tenderskoj dokumentaciji traženo minimalno 1.000 mm.

Posljedica navedenog pristupa je jedna kvalificirana ponuda čime se iznos raspoloživih sredstava (procijenjena vrijednost nabave) u pravilu troši gotovo u cijelosti. Inače, u uvjetima aktivne konkurencije, ugovorni organ bi ponuđače doveo u poziciju da svoje ponude korigiraju i takmiče se u postupku da dobiju posao, odnosno zaključe ugovor. Dosadašnja praksa je pokazala da, kada se konkurencija svede na jedan tip i marku vozila, odnosno kada se konkurencija svede na razinu distributivne mreže jedne marke vozila, konkurencija ne funkcionira, odnosno da je nema.

U prilog tome iznosimo i činjenicu da je u posljednjih osam godina, skoro pa isključivo, u Graničnoj policiji vršena nabava vozila marke VW. Tome treba dodati i podatak da je dobavljač za nabavu vozila uglavnom bila kompanija M.R.M. d.o.o. Ljubuški²².

Zaključujemo da stanje u svezi s postupkom nabave motornih vozila, i pored više danih preporuka Ureda za reviziju u proteklim godinama, nije promijenjeno ni u 2020. godini.

PREPORUKA 22

Granična policija je dužna tendersku dokumentaciju pri nabavi vozila kreirati na način koji će osigurati primjenu općih načela iz članka 3. Zakona o javnim nabavama, a sve s ciljem ostvarenja aktivne i pravične konkurencije i najefikasnijeg trošenja javnih sredstava.

7.3 Nabava tonera

Granična policija je 05.12.2019. godine donijela Odluku o pokretanju postupka nabave tonera i kertridža putem otvorenog postupka, procijenjene vrijednosti 300.000 KM bez PDV-a. Predviđeno je zaključenje okvirnog sporazuma na razdoblje od 15.02.2020. godine do 31.12.2022. godine.

Granična policija je u tenderskoj dokumentaciji predvidjela jedinične cijene za tonere i kertridže. Prema danom obrazloženju, nije bilo moguće predvidjeti potrebne količine, a jedinične cijene su korištene kako ne bi došlo do prekoračenja po stavkama što se događalo kada je vršena nabava sa procijenjenim količinama.

U Napatku za pripremu modela tenderske dokumentacije i ponuda je definirano da, u izuzetnim slučajevima, kada ugovorni organ nije u mogućnosti definirati ni točnu ni okvirnu količinu predmeta nabave, onda se određuje maksimalan iznos predviđen za okvirni sporazum sa popisom roba ili usluga koje će se nabavljati, ali da svi ugovori zaključeni na temelju okvirnog sporazuma zbrojno ne mogu preći utvrđeni maksimalni iznos okvirnog sporazuma. S obzirom na to da Granična policija posjeduje podatke o utrošku tonera i kertridža (količinski i vrijednosno) iz prethodnih godina, smatramo da su postojali inputi potrebni za planiranje navedenog predmeta nabave.

²² Nabave vozila po godinama: **2013. godina** - 25 vozila ukupne vrijednosti 970.515 KM (M.R.M.); **2014. godina** - 30 vozila ukupne vrijednosti 1.225.074 KM (M.R.M.); **2015. godina** - 28 vozila ukupne vrijednosti 1.662.773 KM (M.R.M.); **2016. godina** - 26 vozila ukupne vrijednosti 1.460.310 KM (konzorcij M.R.M.- Porsche); **2017. godina** - 13 vozila ukupne vrijednosti 893.592 KM (Brčko Gas); **2018. godina** - 20 vozila ukupne vrijednosti 1.223.146 KM (M.R.M.); **2019. godina** - nije bilo nabava vozila, izuzev dva vozila po proceduri započetoj u 2018. godini (Brčko Gas); **2020. godina** - 28 vozila ukupne vrijednosti 1.760.250 KM (M.R.M.).

Po navedenom postupku pristiglo je pet ponuda. Iznosi ponuda su bili u rasponu od 5.704 KM do 23.541 KM (bez PDV-a). Sve ponude su, prema izvješću Povjerenstva za javne nabave, bile prihvatljive. U tenderskoj dokumentaciji je bilo predviđeno da Ugovorni organ ima mogućnost da provjeri cijene ukoliko ima sumnju da se radi o neprirodno niskoj cijeni ponude, a sukladno odredbama Naputka o načinu pripreme modela tenderske dokumentacije i ponuda²³, te da zatraži pismeno pojašnjenje ponuđača u pogledu neprirodno niske cijene.

Uvidom u dostavljene ponude, konstatirali smo da je ponuda najpovoljnijeg ponuđača niža za više od 50% od prosječne cijene preostalih prihvatljivih ponuda i za više od 20% niža od cijene drugorangirane ponude. Granična policija nije tražila pojašnjenje neprirodno niske cijene, smatrajući da to nije neophodno, s obzirom na to da je u tenderskoj dokumentaciji predviđeno zaključivanje okvirnih sporazuma sa svim ponuđačima koji dostave prihvatljivu ponudu. Smatramo da navedeno postupanje nije sukladno sadržaju tenderske dokumentacije.

Sa svim ponuđačima je 30.03.2020. godine zaključen okvirni sporazum o isporuci tonera i kertridža, procijenjene vrijednosti 300.000 KM bez PDV-a, na razdoblje od 01.04.2020. godine do 31.12.2022. godine. Nakon zaključivanja okvirnog sporazuma provodit će se mini tenderi.

PREPORUKA 23

Potrebno je izbjegavati korištenje jediničnih cijena u postupcima nabava kada postoje uvjeti za količinsku procjenu predmeta koji se nabavlja.

U članku 45. stavak 5. Zakona o javnim nabavama definirano je da se zahtjev za učešće ili ponuda odbija ako je kandidat/ponuđač bio kriv za težak profesionalni propust počinjen tijekom razdoblja od tri godine prije početka postupka koji ugovorni organ može dokazati na bilo koji način, posebno, značajni i/ili nedostaci koji se ponavljaju u izvršenju bitnih zahtjeva ugovora koji su doveli do njenog prijevremenog raskida, nastanka štete ili drugih sličnih posljedica zbog namjere ili nemara privrednog subjekta određene težine. U svezi sa navedenim, Povjerenstvo, prilikom razmatranja ponuda, nije vodilo računa o tome da je sa jednim od izabranih ponuđača u ovom postupku prijevremeno raskinulo okvirni sporazum za nabavu tonera i kertridža u rujnu 2018. godine radi njegovog nekvalitetnog izvršavanja.

PREPORUKA 24

Granična policija je obvezna postupati sukladno Zakonu o javnim nabavama, odnosno na pravilan način cijeliti okolnosti definirane člankom 45. stavkom 5. ovog Zakona.

7.4 Nabava računala

Granična policija BiH provela je nabavu računara putem otvorenog postupka procijenjene vrijednosti 126.602 KM bez PDV-a. Nabava je podijeljena u dva lota: Lot-1: Računala za urede i Lot-2: Računala za granične prijelaze. Tendersku dokumentaciju preuzelo je 36 ponuđača.

Uvidom u tehničku specifikaciju uočeno je da je postavljen zahtjev da procesor traženih računala zadovoljava određeni minimalni benchmark rezultat, ali nije navedeno na temelju kojeg benchmarka se vrši usporedba.

²³ Službeni glasnik BiH broj: 90/14 i 20/15

Za Lot-2 (Računala za granične prijelaze - 50 komada) specificirano je da se nabavljaju računala bez Windows operativnog sustava. Namjera je bila da se instaliraju Windows 10 licence preuzete posredstvom Ministarstva komunikacija i prometa BiH kroz ESA ugovor. Međutim, konkretne Windows 10 licence preuzete od Ministarstva komunikacija i prometa imaju status upgrade licenci i, da bi se iste instalirale, neophodno je prethodno imati minimalno Windows 10 Professional verziju operativnog sustava instaliranu na radnoj stanici, tako da ovakav način licenciranja novonabavljenih radnih stanica nije sukladan pravilima licenciranja.

Do roka predviđenog za dostavljanje ponuda pristigle su četiri ponude za Lot-1 i sedam ponuda za Lot-2. Sve pristigle ponude za Lot-1 ocijenjene su kao prihvatljive, a nakon provedene e-aukcije sa najpovoljnijim ponuđačem zaključen je ugovor na iznos od 68.025 KM sa PDV-om. Od sedam pristiglih ponuda za Lot-2, tri su ocijenjene kao prihvatljive, a nakon e-aukcije zaključen je ugovor sa najpovoljnijim ponuđačem na iznos od 73.710 KM sa PDV-om.

PREPORUKA 25

Uvjete u tenderskoj dokumentaciji potrebno je definirati jasno u cilju ostvarenja što veće konkurencije ponuđača.

PREPORUKA 26

Granična policija je obvezna na ispravan način licencirati novonabavljene radne stanice.

7.5 Nabava goriva

Nabava goriva je provedena putem otvorenog postupka podjelom predmeta nabave na 16 lotova. Procijenjena vrijednost nabave je iznosila 1.916.100 KM, a postupak je pokrenut u veljači 2020. godine. Kriterij za izbor je bila ekonomski najpovoljnija ponuda pri čemu su potkriteriji bili cijena (80%) i operativna pogodnost, tj. udaljenost pumpe od sjedišta Granične policije na lokacijama (20%). Sa izabranim ponuđačima po lokacijama su zaključeni okvirni sporazumi koji su u ukupnom zbroju jednaki procijenjenoj vrijednosti nabave.

Analizirajući postupak nabave može se konstatirati da su uvjeti izbora najpovoljnijeg dobavljača identični kao i u prethodnoj godini. Prema zapisniku sa otvaranja ponuda, od ukupno 15 lotova za koje je stigla ponuda, za osam lokacija je pristigla samo po jedna ponuda. I ove godine može se potvrditi prošlogodišnji nalaz revizije u pogledu operativne dobiti kao potkriterija koji značajno utječe na izbor dobavljača, a korist za ugovorni organ nije toliko značajna. Primjerice, za lokaciju Bihać, razlika u udaljenosti pumpi od sjedišta Granične policije između prvorangiranog i drugorangiranog ponuđača je 1,1 km, dok je drugorangirani ponuđač ponudio nižu cijenu za 237 KM i veći popust za 4%. Okvirni sporazum sa drugorangiranim ponuđačem nije zaključen zbog operativne pogodnosti koja je neznatna.

Također, za lokaciju Mostar, sa drugorangiranim ponuđačem koji je ponudio nižu cijenu ponude i popust od 12% (popust prvorangiranog je bio 2%) nije zaključen okvirni sporazum jer je udaljen od sjedišta Granične policije 4,8 km, a prvorangirani 0,9 km.

Sagledavajući sve segmente nabave, pri tome imajući u vidu i činjenicu da su vozila Granične policije dosta mobilna i da razlika u udaljenosti pumpe do 5 km pa i više nije značajan faktor, može se konstatirati da ovaj model izračuna ekonomski najpovoljnije ponude nije adekvatan. U konačnici ne smije se zaboraviti ekonomski efekt, odnosno ekonomska korist za ugovorni

organ, kao jedno od osnovnih načela Zakona o javnim nabavama, jer potkriterij operativne dobiti sa učešćem od 20% značajno utječe na odabir ponude, u nekim slučajevima čak i obrnuto proporcionalno ekonomski najpovoljnijoj ponudi (npr. razlika u cijeni za Lot-1 čija je planirana vrijednost bila 382.000 KM u korist drugorangiranog je 20.4 feninga po litru, a udaljeniji je samo 2,7 kilometara od prvorangiranog).

U navedenom postupku, kao i u prethodnim, nije reguliran način promjene cijene goriva tijekom trajanja okvirnog sporazuma, a ponuđači su ovisno o lokaciji ponudili popuste na tržišnu cijenu goriva. Popusti se kreću od 0 do 12% ovisno o lokaciji.

PREPORUKA 27

Ponovno ističemo da je prilikom definiranja potkriterija operativne pogodnosti ili nekog sličnog potkriterija vrlo važno u obzir uzeti kombinirane efekte tog potkriterija i potkriterija cijene kako bi konačan rezultat evaluacije ponuda bio ekonomski logičan i prihvatljiv kako za ugovorni organ tako i za izabrane ponuđače. Također, tenderska dokumentacija prilikom nabave goriva treba jasno regulirati način promjene ponuđene cijene goriva.

Realizacija ugovora i okvirnih sporazuma

Uvidom u evidencije praćenja realizacije ugovora i okvirnih sporazuma, uočeno je da pojedine stavke iz nekih ugovora znatno premašuju ugovorene količine, dok na nekim ugovorenim stavkama uopće nema izvršenja. Postoje i ugovori za koje je praćena realizacija, ali se realizacija više ne prati zbog zaključivanja ugovora po jediničnim cijenama. Iz navedenog možemo zaključiti da Granična policija, u procesu izrade plana javnih nabava, ne pristupa sa dužnom pozornošću prilikom utvrđivanja stvarnih potreba institucije.

PREPORUKA 28

Potrebno je više pozornosti posvetiti planiranju predmeta nabava, a kao najvažniji input u tom procesu uzimati prethodnu potrošnju, odnosno evidencije o praćenju realizacije, kako količinski tako i vrijednosno.

Zajedničke nabave za policijska tijela

Agencija za policijsku podršku je 15.05.2018. godine potpisala Sporazum o provedbi postupaka javnih nabava sa policijskim tijelima BiH, Direkcijom za koordinaciju policijskih tijela BiH, Graničnom policijom i Državnom agencijom za istrage i zaštitu čime su se stekli određeni uvjeti da Agencija provodi svoju zakonsku nadležnost propisanu člankom 24. stavak 1) točka j) Zakona o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela provedbe tenderskih procedura određene opreme za policijska tijela BiH. Navedenim sporazumom definiran je predmet nabave, procedure, obveze Agencije i obveze policijskih tijela, kao i imenovanje i način rada povjerenstva za nabave.

Granična policija do sada nije sudjelovala u zajedničkim nabavama. Sukladno navedenom Sporazumu, Agencija za policijsku potporu je uputila dopis Graničnoj policiji sa zahtjevom za dostavu plana potreba roba i usluga za razdoblje od tri godine (2020., 2021. i 2022. godina) za koje će Agencija provoditi postupke javnih nabava. Iako je bilo potrebno plan dostaviti do

31.08.2020. godine, Granična policija je plan dostavila 03.12.2020. godine za 2021. i 2022. godinu, dok je sve procedure javnih nabava za 2020. godinu provodila samostalno.

PREPORUKA 29

Granična policija treba postupati sukladno preuzetim obvezama iz Sporazuma o provedbi postupaka javnih nabava (zajedničke nabave) koji je zaključen sa Agencijom za policijsku potporu BiH i drugim policijskim agencijama na razini Bosne i Hercegovine.

8. KOMENTARI

Granična policija je u ostavljenom roku dostavila komentare na Nacrt izvješća o obavljenoj reviziji za 2020. godinu. U komentarima je analiziran određen broj preporuka iz Nacrta izvješća i dana pojašnjenja u pogledu postupanja u konkretnim situacijama te su navedeni koraci koji se planiraju poduzeti u cilju realizacije danih preporuka.

Najveći akcenat u komentarima je dan na pojašnjenja u svezi sa nabavama dijelova uniformi, vozila te nabavom tonera.

Prihvaćen je komentar vezan za nabavu vozila u pogledu navođenja vrste mjenjača u tehničkoj specifikaciji te je u konačnom izvješću izostavljen dio teksta koji se odnosi na navedeno pitanje. Također izvršena je manja korekcija preporuke br. 19. U konačno izvješće su također dodani podaci o nabavama vozila po godinama.

Navedene promjene nisu imale utjecaja na dano mišljenje, niti suštinski utjecaj na sadržaj nalaza i danih preporuka.

Pojašnjenje komentara koji nisu prihvaćeni (i dijelova koji su prihvaćeni) dano je u Odgovoru na dostavljene komentare na Nacrt izvješća o reviziji koje je dostavljeno rukovodstvu Granične policije uz konačno Izvješće o reviziji za 2020. godinu.

Članovi tima za financijsku reviziju

Nataša Pavlović, viši revizor, v.r.

Lutvija Šrndić, revizor, v.r.

Ivona Beus, revizor, v.r.

Nevena Kenjić, revizor, v.r.

Nerman Velić, IT revizor, v.r.

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.

Privici

Tablica I. – Pregled rashoda proračuna za 2020. godinu

Tablica II. – Bilanca stanja na 31.12.2020. godine

Izjava o odgovornostima rukovodstva

Pregled rashoda proračuna za 2020. 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	78,490,000	-1,385,000	77,105,000	75,352,278	98
Bruto plaće i naknade	59,200,000	-1,100,000	58,100,000	57,206,428	98
Naknade troškova uposlenih	12,000,000	-600,000	11,400,000	11,159,290	98
Putni troškovi	300,000		300,000	289,751	97
Izdaci telefonskih i pošt. usluga	260,000		260,000	208,362	80
Izdaci za energiju i kom. Usluge	450,000		450,000	429,882	96
Nabava materijala	2,400,000	1,000,000	3,400,000	3,347,450	98
Izdaci za usl. prijevoza i goriva	1,500,000	-208,000	1,292,000	1,012,539	78
Unajmljivanje imovine i opreme	450,000	3,000	453,000	450,307	99
Izdaci za tekuće održavanje	700,000	170,000	870,000	832,659	96
Izdaci za osiguranje	190,000		190,000	154,561	81
Ugovorene i druge posebne usluge	1,040,000	-650,000	390,000	261,049	67
2. Kapitalni izdaci	3,226,000	385,000	3,611,000	3,299,849	91
Nabava zemljišta			0		
Nabava građevina	1,020,000	-991,000	29,000	28,389	98
Nabava opreme	2,143,000	1,410,000	3,553,000	3,259,097	92
Nabava ostalih stalnih sredstava	3,000	6,000	9,000	9,000	100
Nabava stalnih sredstava u obliku prava	60,000	-40,000	20,000	3,363	17
3. Tekući grantovi	0	0	0	0	
			0		
4. Proračun-neposredna potrošnja(1+2+3)	81,716,000	-1,000,000	80,716,000	78,652,127	97
5. Višegodišnja kapitalna ulaganja	0	1,000,000	1,000,000	0	0
Izgradnja objekta za smještaj TU Jug Čapljina		1,000,000	1,000,000		0
6. Novčane donacije	0	120,000	120,000	119,928	100
Grad Tuzla- Financijska potpora za unapređenje rada GP BiH		120,000	120,000	119,928	100
7. Programi posebne namjene	0	0	0	0	
			0		
8. Ukupno proračun (4+5+6+7)	81,716,000	120,000	81,836,000	78,772,055	96

Rukovodstvo je Pregled rashoda proračuna po ekonomskim kategorijama odobrilo 28.02.2021. godine.

Ravnatelj:
Glavni generalni inspektor
Zoran Galić

Bilanca stanja na 31.12.2020. godine

Granična policija Bosne i Hercegovine

Tablica II.

Opis	31.12.2020.	31.12.2019.	Postotak 2/3*100
1	2	3	4
1. Gotovina, krat. potraživanja, razgraničenja i zalihe	489,131	604,413	81
Novčana sredstva	2,406	5,000	48
Kratkoročna potraživanja	445,914	562,591	79
Kratkoročni plasmani	116	116	100
Interni finansijski odnosi			
Zalihe			
Kratkoročna razgraničenja	40,694	36,706	111
2. Stalna sredstva	26,464,998	25,310,105	105
Stalna sredstva	74,726,741	70,380,774	106
Ispravka vrijednosti	48,261,743	45,070,669	107
Neotpisana vrijednost stalnih sredstava	26,464,998	25,310,105	105
Dugoročni plasmani			
Dugoročna razgraničenja			
UKUPNO AKTIVA (1+2)	26,954,129	25,914,519	104
3. Kratkoročne obveze i razgraničenja	12,392,771	6,810,353	182
Kratkoročne tekuće obveze	3,360,553	1,222,870	275
Kratkoročni krediti i zajmovi			
Obveze prema uposlenima	5,711,935	5,426,608	105
Interni finansijski odnosi			
Kratkoročna razgraničenja	3,320,283	160,874	2,064
4. Dugoročne obveze i razgraničenja	0	0	
Dugoročni krediti i zajmovi			
Ostale dugoročne obveze			
Dugoročna razgraničenja			
5. Izvori sredstava	26,464,998	25,310,105	105
Izvori sredstava	26,464,998	25,310,105	105
Ostali izvori sredstava			
Neraspoređeni višak prihoda/rashoda			
UKUPNO PASIVA (3+4+5)	38,857,769	32,120,458	121

Rukovodstvo je Bilancu stanja odobrilo 28.02. 2021. 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 2020. 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 2020. godinu (Službeni glasnik BiH, broj 46/20) i pratećim naputcima, 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, 07.06.2021. godine

**Ravnatelj:
Glavni generalni inspektor**

Zoran Galić