



IZVJEŠĆE

O FINACIJSKOJ REVIZIJI

GRANIČNE POLICIJE BOSNE I HERCEGOVINE

ZA 2016. GODINU

Broj: 01/02/03-09-16-1-756/17

Sarajevo, srpanj 2017. godine

**KAZALO**

I. MIŠLJENJE REVIZORA	3
1. MIŠLJENJE O FINANCIJSKIM IZVJEŠĆIMA.....	3
2. MIŠLJENJE O USKLAĐENOSTI.....	4
II. KRITERIJI ZA REVIZIJU	6
III. IZVJEŠĆE O REVIZIJI	7
1. Uvod.....	7
2. Realizacija ranijih preporuka.....	7
3. Sustav unutarnjih kontrola	8
4. Proračun i izvješćivanje	10
5. Izvršenje proračuna.....	11
6. Bilanca stanja.....	15
7. Javne nabave	16
8. Prihodi	23
9. Komentari	24
Privici.....	25

I. MIŠLJENJE REVIZORA

1. MIŠLJENJE O FINACIJSKIM IZVJEŠĆIMA

Izvršili smo reviziju finansijskih izvješća **Granične policije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Granična policija BiH) za 2016. godinu** koji obuhvaćaju: bilancu stanja, pregled prihoda, primitaka i financiranja, pregled rashoda i izdataka iz proračuna, posebne podatke o plaćama i broju uposlenih, pregled dinamike upošljavanja, pregled stalnih sredstava u obliku stvari i prava, pregled kapitalnih ulaganja i analizu izvršenja proračuna – tekstualni dio.

Odgovornost rukovodstva za finansijska izvješća

Rukovodstvo **Granične policije BiH** odgovorno je za izradu i fer prezentaciju finansijskih izvješća sukladno prihvaćenom okviru finansijskog izvješćivanja, tj. Zakonu o financiranju institucija BiH, Pravilniku o finansijskom izvješćivanju institucija BiH i Pravilniku o računovodstvu s 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 finansijskih izvješća koja ne sadrže značajne pogrešne iskaze uslijed prijevare ili greške.

Odgovornost revizora

Naša je odgovornost da izrazimo mišljenje o finansijskim izvješćima na temelju provedene revizije. Reviziju smo izvršili sukladno Zakonu o reviziji institucija Bosne i Hercegovine i primjenjivim Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI 1000–1810). Ovi standardi zahtijevaju da postupamo sukladno etičkim zahtjevima i da reviziju planiramo i izvršimo na način koji omogućava da se, u razumnoj mjeri, uvjerimo da finansijska izvješća Granične policije BiH ne sadrže značajne pogrešne iskaze. Revizija uključuje obavljanje postupaka u cilju pribavljanja revizijskih dokaza o iznosima i objavama u finansijskim izvješćima. Izbor postupka je utemeljen na prosudbi revizora, uključujući procjenu rizika značajnog pogrešnog prikazivanja u finansijskim izvješćima uslijed prijevare ili greške. Prilikom procjene rizika, revizor razmatra unutarnje kontrole koje su relevantne za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvješća u cilju odabira revizijskih postupaka koji su odgovarajući u danim okolnostima, ali ne u svrhu izražavanja mišljenja o efikasnosti unutarnjih kontrola. Revizija uključuje ocjenu primijenjenih računovodstvenih politika i značajnih procjena izvršenih od strane rukovodstva, kao i ocjenu opće prezentacije finansijskih izvješća. Revizor također ocjenjuje finansijsko upravljanje, funkciju unutarnje revizije i sustave unutarnjih kontrola.

Vjerujemo kako su pribavljeni revizijski dokazi dostatni i odgovarajući i kako osiguravaju temelj za naše mišljenje.

Mišljenje

Prema našem mišljenju, finansijska izvješća Granične policije BiH prikazuju fer i istinito, u svim materijalnim aspektima, stanje imovine, obveza i izvora sredstava na 31.12.2016. godine i izvršenje proračuna za godinu koja se završava na navedeni datum, sukladno prihvaćenom okviru finansijskog izvješćivanja.

2. MIŠLJENJE O USKLAĐENOSTI

U svezi s revizijom finansijskih izvješća Granične policije BiH za 2016. godinu, izvršili smo i reviziju usklađenosti aktivnosti, finansijskih transakcija i informacija sa značajnim zakonima i drugim propisima kojima se Granična policija BiH rukovodi.

Odgovornost rukovodstva za usklađenost

Pored odgovornosti za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvješća, rukovodstvo Granične policije BiH je također odgovorno da osigura 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 sredstava odobrenih proračunom institucije za ostvarivanje utvrđenih ciljeva, te ekonomično, efikasno i efektivno funkcioniranje sustava finansijskog upravljanja i kontrole.

Odgovornost revizora

Reviziju usklađenosti smo izvršili sukladno Zakonu o reviziji institucija BiH i ISSAI 4000 – Standard za reviziju usklađenosti.¹ Pored navedene odgovornosti da izrazimo mišljenje o finansijskim izvješćima, naša odgovornost podrazumijeva i izražavanje mišljenja o tome jesu li aktivnosti, finansijske transakcije i informacije, u svim materijalnim aspektima, sukladne zakonima i drugim propisima kojima su regulirane. Ova odgovornost uključuje obavljanje procedura kako bismo pribavili revizijske dokaze o tome koriste li se sredstva za odgovarajuće namjene i je li poslovanje Granične policije BiH, prema definiranim kriterijima, usklađeno sa zakonima i drugim propisima.

Vjerujemo kako su pribavljeni revizijski dokazi dostatni i odgovarajući i kako osiguravaju temelj za naše mišljenje.

Temelj za mišljenje s rezervom

1. Isplata dodatka na plaću policijskih službenika je vršena u 2016. godini kao i u ranijim godinama iako nije usvojen podzakonski akt koji regulira to pitanje, a što je zahtjev iz članka 19. stavak 4. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine (točka 5.1. Izvješća).
2. Nepravilnosti i nedostaci uočeni prilikom provođenja postupka nabave usluga održavanja vozila i druge slabosti u procesu javnih nabava (točka 7. Izvješća).

Mišljenje s rezervom

Prema našem mišljenju, osim za navedeno u Temelju za mišljenje s rezervom, aktivnosti, finansijske transakcije i informacije Granične policije BiH za 2016. godinu sukladne su, u svim materijalnim aspektima, sa zakonima i drugim propisima kojima su regulirane.

¹ Novi ISSAI 4000 je usvojen u prosincu 2016. godine i zamjenjuje ranije ISSAI 4000, 4100 i 4200.



Skretanje pozornosti

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

1. Nedostatke i slabosti konstatirane prilikom provođenja postupka nabave službenih vozila (točka 7.2. Izvješća).
2. Neefikasnost u pogledu implementacije odredaba članka 24. stavak 1. točka j) Zakona o direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za potporu policijskoj strukturi Bosne i Hercegovine, a koja se odnosi na provođenje zajedničkih nabava za određenu opremu za policijska tijela u BiH (točka 7.5. Izvješća).

Sarajevo, 13.07.2017. godine

GLAVNI REVIZOR

Dragan Vrankić, v.r.

ZAMJENIK GLAVNOG REVIZORA

Jasmin Pilica, v.r.

ZAMJENIK GLAVNOG REVIZORA

Ranko Krsman, v.r.

II. KRITERIJI ZA REVIZIJU

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine provodi 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.

Kriteriji za reviziju:

- Zakon o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2016. godinu;
- Zakon o financiranju institucija BiH;
- Zakon o javnim nabavama i podzakonski akti;
- 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 državnoj službi u institucijama BiH i podzakonski akti;
- Zakon o radu u institucijama BiH i podzakonski akti;
- Zakon o unutarnjoj reviziji;
- Zakon o direkciji za koordinaciju policijskih tijela i agencijama za potporu policijskoj strukturi BiH;
- Pravilnik o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija BiH;
- Pravilnik o finansijskom izvješćivanju institucija BiH.

III. IZVJEŠĆE O REVIZIJI

1. Uvod

Granična policija BiH je upravna organizacija u okviru Ministarstva sigurnosti BiH sa operativnom samostalnošću, osnovana radi obavljanja poslova vezanih za nadzor i kontrolu prelaska granice Bosne i Hercegovine i drugih poslova propisanih Zakonom o Graničnoj policiji BiH².

Granična policija BiH je uspostavila šest regionalnih terenskih ureda u okviru kojih djeluje 26 lokalnih organizacijskih jedinica. Pored toga, Granična policija BiH ima Središnji istražni ured. Sjedište Granične policije BiH je u Sarajevu.

Odgovorne osobe Granične policije BiH su ravnatelj i zamjenik ravnatelja. Ravnatelja i zamjenika ravnatelja imenovalo je Vijeće ministara BiH 16. travnja 2014. godine na mandat od četiri godine. Ravnatelj je za svoj rad odgovoran ministru sigurnosti i Vijeću ministara BiH.

2. Realizacija ranijih preporuka

Ured za reviziju institucija BiH izvršio je reviziju finansijskih izvješća Granične policije BiH za 2015. godinu, sačinio Izvješće o finansijskoj reviziji i dao pozitivno mišljenje sa skretanjem pozornosti. U Izvješću su dane preporuke u cilju otklanjanja uočenih nepravilnosti i nedostataka. Granična policija BiH 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 i nedostataka identificiranih u revizorskom Izvješću za 2015. godinu. Granična policija BiH je sačinila Akcijski plan u cilju realizacije danih preporuka.

Uvidom u poduzete aktivnosti, te osvrtno na realizaciju danih preporuka, utvrdili smo sljedeće:

2.1. Realizirane preporuke

- Nismo uočili, na bazi uzorka, da je bilo upošljavanja osoba na određeno vrijeme suprotno aktuelnim zakonskim propisima.
- Izvršena je analiza u pogledu pokrivenosti vozila kasko osiguranjem i donesen interni akt kojim su definirani uvjeti za kasko osiguranje vozila.
- Izmijenjena je praksa da se u povjerenstvo za javne nabave imenuju iste osobe.
- Nismo uočili da je bilo postupaka javnih nabava u kojima je bilo predviđeno zaključenje okvirnog sporazuma sa više ponuđača, a da je isti zaključen sa jednim ponuđačem.

2.2. Preporuke čija je realizacija u tijeku

- Proces uspostavljanja sustava finansijskog upravljanja i kontrole je na početku, s obzirom na to da su u 2017. godini pokrenute aktivnosti prema organizacijskim jedinicama te će se tek u narednom razdoblju moći ocijeniti u kojoj mjeri su uposleni u Graničnoj policiji BiH shvatili svoju ulogu i zadatak u uspostavljanju navedenog sustava.
- Nije riješeno pitanje zastarjelih obveza, odnosno pitanje salda u Glavnoj knjizi iz ranijeg razdoblja, iako je Granična policija BiH pokretala aktivnosti prema Ministarstvu finansijske i trezora BiH.

² Službeni glasnik BiH, broj 50/04, 27/07 i 59/09

- Upoznati smo s tim da je Granična policija BiH uzimala učešće na sastancima vezanim za provođenje zajedničkih nabava policijskih tijela u BiH sukladno Zakonu o Direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za potporu policijskoj strukturi BiH, ali u vrijeme vršenja revizije još uvijek nije bio postignut sporazum u svezi s tim.
- Poduzimane su aktivnosti u cilju osiguranja vjerodostojnosti podataka u nalogima za uporabu službenih vozila na način da su upućivani dopisi načelnicima terenskih ureda u kojima se ukazivalo na potrebu praćenja načina korištenja vozila.
- Poduzete su određene aktivnosti na poboljšanju kontrole naplate prihoda po osnovu prekršajnih naloga (kontrole na koju Granična policija BiH može da utječe) te je sukladno tome u studenom 2016. godine donesen novi interni akt koji regulira navedenu problematiku.

2.3. Nerealizirane preporuke

- Iako Granična policija BiH nije neposredno nadležna za donošenje podzakonskog akta kojim bi bilo regulirano pitanje policijskog dodatka činjenica je da se i pored nepostojanja istog već godinama u Graničnoj policiji BiH isplaćuje policijski dodatak. Sukladno tome, konstatiramo da navedeno pitanje ni u 2016. godini nije riješeno.
- Granična policija BiH je vršila određenu analizu vezanu za vozila, ali ista nije provedena na način koji bi osigurao da rezultati analize mogu poslužiti rukovodstvu za donošenje kvalitetnih odluka o uporabi voznog parka. Naime, prezentirana analiza se bavila uglavnom brojem vozila koja su na terenu po organizacijskim jedinicama kao i potrebama za novim te planom obnavljanja voznog parka u narednim godinama.
- Ponovno smo uočili odstupanja od Plana javnih nabava, odnosno kašnjenje u započinjanju procedura javnih nabava, što ima za posljedicu zaključenje ugovora pred kraj godine.
- Ponovno su uočene slabosti u samom planiranju javnih nabava u pogledu planom iskazanih potreba i stvarno izvršenih nabava tijekom godine.

3. Sustav unutarnjih kontrola

Granična policija BiH 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.

Organizacija i rukovođenje: Unutarnji ustroj i način rada Granične policije BiH utvrđeni su Pravilnikom o unutarnjem ustroju na koji je Vijeće ministara BiH dalo suglasnost.

Pravilnikom o unutarnjem ustroju Granične policije BiH uređen je način rada i rukovođenja Graničnom policijom BiH, te opis radnih mjesta policijskih službenika, državnih službenika i uposlenika. Istim su sistematizirana radna mjesta za 2.646 izvršitelja, a na 31.12.2016. godine u Graničnoj policiji BiH je bilo 2.184 uposlenih. Proračunom za 2016. godinu planirano je 2.371 uposlenih.

Financijsko upravljanje i kontrola: Granična policija BiH je pokrenula aktivnosti na uspostavi sustava financijskog upravljanja i kontrole sukladno Zakonu o financiranju institucija BiH, Priručniku za financijsko upravljanje i kontrolu u institucijama BiH i Smjernicama za provođenje procesa upravljanja rizicima u institucijama BiH (mapiranje poslovnih procesa, opis procesa, procjena rizika i kontrolne aktivnosti za preostali rizik).

Naime, Granična policija BiH je imenovala Povjerenstvo za praćenje funkcioniranja finansijskog upravljanja i kontrole koje će raditi na organizaciji uspostave sustava na razini Granične policije BiH.

Povjerenstvo je sačinilo plan aktivnosti u veljači 2017. godine i, sukladno tome, u ožujku 2017. godine upućen je dopis prema organizacijskim jedinicama sa pregledom aktivnosti koje se trebaju provesti. Očekivanja su da organizacijske jedinice dostave povratnu informaciju o provedenim aktivnostima do polovine 2017. godine.

Iz navedenog možemo zaključiti da sustav finansijskog upravljanja i kontrole nije u potpunosti implementiran sukladno Zakonu o financiranju institucija BiH, Priručniku za finansijsko upravljanje i kontrolu i Smjernicama za provođenje procesa upravljanja rizicima u institucijama BiH te da su pokrenute aktivnosti na uspostavi sustava. Sukladno tome, u narednom razdoblju Graničnu policiju BiH očekuju značajne aktivnosti u cilju uspostave i implementiranja sustava finansijskog upravljanja i kontrole.

Granična policija BiH je popunila obrazac Godišnjeg izvješća o finansijskom upravljanju i kontroli za 2016. godinu i dostavila Središnjoj harmonizacijskoj jedinici Ministarstva financija i trezora BiH.

Preporučamo Graničnoj policiji BiH da intenzivira aktivnosti na uspostavi sustava finansijskog upravljanja i kontrole, koji treba da doprinese smanjenju rizika poslovanja cjelokupne institucije. U tom smislu, zbog kompleksne organizacijske strukture, velikog broja procesa, mišljenja smo da treba pokušati iskoristiti iskustva drugih institucija BiH kako bi se posao obavio kvalitetno u što kraćem vremenu.

Unutarnja revizija: Granična policija BiH ima uspostavljenu funkciju unutarnje revizije sukladno Zakonu o unutarnjoj reviziji institucija BiH, provedbenim aktima i aktima subjekta revizije.

Jedinica za unutarnju reviziju Granične policije BiH je, u prosincu 2015. godine, sačinila Plan rada kojim je bilo planirano obavljanje pet revizija u 2016. godini. Sve planirane revizije su i izvršene u 2016. godini.

Izvršene su unutarnje revizije sljedećih procesa: popis (inventarisanje), planiranje i izrada proračuna za 2015. godinu, izdaci za tekuće održavanje i usluge prijevoza i goriva, prihodi te javne nabave.

Nisu provedeni naknadni pregledi po svim izvršenim unutarnjim revizijama sukladno Zakonu o unutarnjoj reviziji u institucijama BiH.

Jedinica za unutarnju reviziju je Središnjoj harmonizacijskoj jedinici dostavila podatke za izradu Godišnjeg konsolidiranog izvješća unutarnje revizije za 2016. godinu.

Prevenција korupcije: Vijeće ministara je 2015. godine usvojilo Strategiju za borbu protiv korupcije za razdoblje 2015. – 2019. godina.

Sukladno navedenoj strategiji, Granična policija BiH je nakon pribavljenog pozitivnog mišljenja Agencije za prevenciju i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH u ožujku 2016. godine donijela Plan za borbu protiv korupcije za razdoblje 2016. – 2017. godina.

Granična policija BiH je u siječnju 2017. godine dostavila Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije Informaciju u svezi s ispunjavanjem obveza iz Strategije za borbu protiv korupcije 2015. – 2019. godina i Akcijskog plana za njezino sprovođenje.

U spomenutoj informaciji su navedene aktivnosti, nositelji, rokovi, te indikatori efikasnosti.

Informirani smo da je u Graničnoj policiji BiH u tijeku izrada Nastavnog plana i programa vezanog za borbu protiv korupcije gdje bi u realizaciju istog bile uključene i međunarodne organizacije.

Uzimajući u obzir nadležnosti Granične policije BiH, broj postupaka koji su vođeni i koji se vode protiv uposlenih, a koji se mogu vezati za koruptivno djelovanje, smatramo da se pitanju prevencije korupcije i u narednom razdoblju treba posvetiti posebna pozornost.

4. Proračun i izvješćivanje

Granična policija BiH je uputila zahtjev za proračun za 2016. godinu u ukupnom iznosu od 78.330.000 KM.

Zakonom o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH odobrena su sredstva u iznosu od 74.180.000 KM, od čega za tekuće izdatke 71.100.000 KM i kapitalne izdatke 3.080.000 KM.

U tijeku 2016. godine, ukupno ostvareni primici od prodaje stalnih sredstava iznosili su 236.444 KM, a planirani iznos po osnovu primitaka je bio 150.000 KM.

Izvršeno je jedno prestrukturiranje rashoda u iznosu od 1.000 KM u okviru kapitalnih izdataka. Nakon navedenih izmjena ukupan raspoloživi proračun Granične policije BiH iznosio je 74.266.444 KM, od čega su tekući izdaci iznosili 71.100.000 KM, a kapitalni izdaci 3.166.444 KM.

U pogledu planiranja kapitalnih izdataka, potrebe se dostavljaju iz organizacijskih jedinica u Sektor za strateško planiranje koji objedinjuje sve podatke i sistematizira iste.

Nakon detaljne analize pristiglih zahtjeva i raspoloživih sredstava, uz konsultacije sa rukovodstvom Granične policije BiH, sačinjava se prijedlog kapitalnih izdataka koji se uvrštavaju u zahtjev za proračun.

U odnosu na početni zahtjev za kapitalnim izdacima u proračunu, koji se upućuje u Ministarstvo financija i trezora, vršene su značajnije izmjene do njegove konačne realizacije u vrsti i količini predmeta nabave, odnosno raspoloživim sredstvima po pozicijama kroz izmjene namjenske strukture. Naime, tijekom godine tri puta je vršena promjena namjenske strukture kapitalnih ulaganja prema potrebama nabave u tijeku 2016. godine.

Osim toga, iz Obrasca 6-1 finansijskih izvješća je vidljivo da je u okviru određenih kategorija kapitalnih izdataka bilo promjene namjene utroška sredstava, što ukazuje na kvalitetu planiranja potreba u tijeku godine.

Upoznati smo, u tijeku završne revizije, da je Granična policija BiH u 2017. godinu donijela novi nalog za planiranje kapitalnih izdataka koje će se ubuduće vršiti na način da se planiranje vrši po linijama aktivnosti i odgovornosti (po sektorima koji su nadležni za određeni segment rada Granične policije BiH).

Također, uočeno je da su obrazloženja za uvrštenje određenih kategorija kapitalnih ulaganja u proračun kratka i bez opisa konkretne potrebe za pokretanjem nabave određenog sredstva.

Sukladno navedenom, preporučamo da se posveti više pozornosti planiranju proračuna na kapitalnim izdacima koje će biti zasnovano na stvarnim potrebama organizacijskih jedinica u Graničnoj policiji BiH.

Godišnja finansijska izvješća za 2016. godinu Granična policija BiH je sačinila i dostavila nadležnim organima i institucijama sukladno važećim propisima.

Godišnja finansijska izvješća Granične policije BiH za 2016. godinu su objavljena na web stranici Granične policije BiH.

Granična policija BiH je donijela Program rada za 2016. godinu kojim su definirane aktivnosti, rokovi i nositelji tih aktivnosti. U siječnju 2017. godine je sačinjeno izvješće o radu koje je usvojilo Vijeće ministara.

5. Izvršenje proračuna

U Godišnjem finansijskom izvješću Granične policije BiH za 2016. godinu, iskazani su rashodi u iznosu od 66.230.438 KM, što u odnosu na odobreni proračun u iznosu od 74.266.444 KM predstavlja izvršenje od 89%. Nerealizirana sredstva u iznosu od 8.036.006 KM najvećim dijelom se odnose na bruto plaće i naknade (4.592.972 KM) te nabavu materijala (1.606.682 KM). Odstupanje izvršenja na bruto plaćama i naknadama je uzrokovano manjom kadrovskom popunjenošću u odnosu na odobreni broj uposlenih u proračunu za 2016. godinu.

Naime, proračun Granične policije BiH za 2016. godinu je odobren za 2371 uposlenog, a na koncu 2016. godine u Graničnoj policiji BiH su bile uposlene 2.184 osobe.

Značajno manje izvršenje proračuna u 2016. godini u odnosu na planirano evidentirano je na sljedećim analitičkim pozicijama: izdaci za odjeću, uniforme i platno 35%, kompjutorski materijal 54%, autogume 65%, dizel gorivo 68%, neto stimulacije 26%.

Značajnije izvršenje u odnosu na planirani iznos evidentirano je na analitičkoj poziciji otpremnine prilikom odlaska u mirovinu, gdje je planirano 470.000 KM, a ukupno je realizirano 579.418 KM, što predstavlja izvršenje od 123%. U Izvješću o izvršenju proračuna za 2016. godinu navedeno je da je povećanje iznosa na otpremninama uzrokovano odlaskom u mirovinu većeg broja službenika od planiranog, a zbog povoljnijih uvjeta za umirovljenje po postojećem zakonu.

Značajni rashodi odnose se na: bruto plaće (48.737.028 KM), naknade troškova uposlenih (10.472.888 KM), izdatke za uporabu vozila (1.343.793 KM), nabavu materijala (1.123.318 KM), najam imovine i opreme (487.128 KM), izdatke za energiju i komunalne usluge (417.594 KM), PTT troškove (237.920 KM), ugovorene usluge (283.300 KM) i putne troškove (193.990 KM).

Pregled rashoda proračuna prikazan je u Tablici I. u prilogu Izvješća.

5.1. Bruto plaće

Ukupno ostvarene bruto plaće i naknade iz plaća sa 31.12.2016. godine iznose 48.737.028 KM, odnosno 91% odobrenih proračunskih sredstava. Prema podacima kadrovske službe, broj uposlenih u Graničnoj policiji BiH sa 31.12.2015. godine, uključujući i pripravnike, je bio 2.182, a sa 31.12.2016. godine broj uposlenih je bio 2.184, od čega je 1.981 policijski službenik, 51 državni službenik, 151 uposlenik i jedan pripravnik sa VSS.

Broj uposlenih predviđen sistematizacijom radnih mjesta je 2.646, od čega je 2.426 policijskih službenika, 163 uposlenika, 57 državnih službenika, tako da u Graničnoj policiji BiH u odnosu na ukupan broj sistematiziranih radnih mjesta nisu popunjena 463 radna mjesta.

Zakonom o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2016. godinu³, Graničnoj policiji BiH je odobreno 2371 uposlenih.

Upošljavanje: U evidencijama koje su nam dostavljene u promatranom razdoblju evidentirano je 131 zasnivanje radnog odnosa, 113 prestanaka radnog odnosa te 271 preraspored službenika Granične policije BiH. Najznačajniji broj prijema uposlenih se odnosi na upošljavanje 99 policajaca i 20 mlađih inspektora, a nakon uspješno završene Osnovne obuke razine I i II kadeta Granične policije BiH.

Dodatak na plaću policijskim službenicima: Policijski službenici u Graničnoj policiji BiH ostvaruju pravo na policijski dodatak u iznosu od 35% od osnovne plaće na temelju Odluke ravnatelja iz 2008. godine. Navedenom Odlukom je utvrđen spisak radnih mjesta u Graničnoj policiji BiH prema pripadajućim platnim razredima, koeficijentima i posebnim dodacima. U

³"Službeni glasnik BiH" broj 40/2015

rješenjima o koeficijentima policijskih službenika se navodi i pravo na poseban dodatak. Budući da ne postoji podzakonski akt kojim bi se regulirala visina posebnog dodatka za policijske službenike suglasno Zakonu o plaćama i naknadama u institucijama BiH, u Izvješću revizije za 2015. godinu je dana preporuka Graničnoj policiji BiH da nastavi insistirati na donošenju istog. U tijeku 2016. godine, Ministarstvo sigurnosti BiH je pokrenulo aktivnosti na donošenju odluke o uvjetima, načinu i procedurama za utvrđivanje posebnog dodatka na plaću policijskim službenicima BiH i državnim službenicima Državne agencije za istrage i zaštitu koji obavljaju operativno-istražne radnje. Nakon obavljenih pismenih konsultacija sa policijskim tijelima BiH, Ministarstvo sigurnosti BiH je istim uputilo akt od 05.10.2016. godine kojim traži mišljenje o sačinjenom Prijedlogu odluke na koji je Granična policija BiH uputila odgovor 17.10.2016. godine.

Uzimajući u obzir vremensko razdoblje koje je prošlo od donošenja Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, konstatacije i preporuke revizije u ranijem razdoblju i aktivnosti koje su poduzimane u pravcu dovođenja isplate policijskog dodatka u pravne okvire, činjenica je da u vrijeme vršenja revizije pitanje isplate policijskog dodatka nije riješeno. Naime, i u cijeloj 2016. godini Granična policija BiH je vršila isplatu predmetnog dodatka, iako nije donesen podzakonski akt iz članka 19. stavak 4. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH.

Ne dovodeći u pitanje definirano pravo na isplatu dodatka sukladno Zakonu o plaćama i naknadama u institucijama BiH, ponovno preporučamo Graničnoj policiji BiH da insistira kod nadležnog ministarstva te Vijeća ministara da poduzmu zakonom propisane aktivnosti na donošenju podzakonskog akta u pogledu dodatka na plaću policijskih službenika, čime bi isplata istog bila dovedena u pravni okvir koji je propisan spomenutim Zakonom.

Neto stimulacije sa 31.12.2016. godine realizirane su u neto iznosu od 59.401 KM za 204 uposlena. Stimulacije su isplaćene na temelju donesenih rješenja o isplati i odluke ravnatelja kojom je utvrđeno pravo, visina i način isplate stimulacije. Stimulacije su odobravane za: angažiranje uposlenih u Disciplinskom povjerenstvu za policijske službenike, isplatu od 30% na plaću uposlenog koji odlazi u mirovinu i isplate od 30% na plaću uposlenog zbog izuzetnih/posebnih rezultata u radu.

U slučaju stimulacije uposlenim koji odlaze u mirovinu, smatramo da sama činjenica da uposlena osoba odlazi u mirovinu, po našem mišljenju, ne bi trebala biti razlog ili temelj za isplatu stimulacije.

5.2. Putni troškovi

Ukupno ostvareni izdaci za putne troškove u 2016. godini iznose 193.990 KM. Od navedenog iznosa, izdaci za troškove putovanja u zemlji iznose 103.588 KM, a za troškove putovanja u inozemstvo iznose 90.403 KM. Značajniji izdaci odnose se na troškove smještaja za službena putovanja u zemlji (36.178 KM), troškove dnevnice u zemlji (65.742 KM), troškove dnevnice u inozemstvu (62.064 KM), te troškove smještaja za službena putovanja u inozemstvu (18.947 KM).

Uvidom u dokumentaciju utvrdili smo da je značajan dio troškova smještaja za službena putovanja u zemlji realiziran putem blagajne. Analizom putnih naloga u instituciji uočeno je da se isti ne pravdaju u rokovima koji su regulirani Odlukom o načinu i postupku ostvarivanja prava uposlenih u institucijama BiH na naknadu za službeno putovanje. Osim toga, utvrdili smo da su odobravana službena putovanja i isplaćene akontacije za pojedine uposlene koji nisu podnijeli obračun putnog naloga i pravdali prethodnu podignutu akontaciju za ranije obavljeno službeno putovanje.

Preporučamo da se realizacija troškova smještaja za službena putovanja u zemlji vrši bezgotovinski u cilju smanjenja prometa gotovinom.

Preporučamo dosljednu primjenu Odluke o načinu i postupku ostvarivanja prava uposlenih u institucijama BiH na naknadu za službeno putovanje.

5.3. Nabava materijala

Izdaci za nabavu materijala sa 31.12.2016. godine iznose 1.123.318 KM, a najznačajniji izdaci se odnose na: izdatke za odjeću, uniforme i platno (726.018 KM), kompjutorski materijal (81.228 KM) i materijal za javni red i sigurnost (64.672 KM).

Izdaci za odjeću, uniforme i platno (726.018 KM): U prosincu 2016. godine izvršen je dio isporuke robe (uniforme) sukladno zaključenim ugovorima. Zbog kašnjenja u isporuci drugi dio nabave uniformi realiziran je tijekom prvog tromjesečja 2017. godine, a plaćanje, umanjeno za zaračunate penale, vršeno je iz sredstava planiranih za nabavu dijelova policijske uniforme u 2017. godini.

5.4. Izdaci za uporabu vozila

Ukupni troškovi za uporabu i održavanje vozila iznose 1.343.793 KM. Značajniji izdaci odnose se na nabavu goriva (718.725 KM), nabavu materijala i usluga održavanja vozila (269.814 KM) te osiguranje vozila (152.854 KM).

Granična policija je zaključno sa 31.12.2016. godine raspolagala sa 318 vozila, od tog broja 205 vozila posjeduje oznaku Granične policije, a njih 113 je neobilježeno.

Pravilnikom o uvjetima nabave i načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH koji je donijelo Vijeće ministara BiH Graničnoj policiji BiH je određeno korištenje tri službena vozila i mogućnost donošenja pravilnika o „specijaliziranim vozilima“. Uvidom u dokumentaciju može se konstatirati da su sva vozila, kao i druga prijevozna sredstva kojima raspolaže Granična policija BiH, svrstana u „specijalizirana vozila“.

Vijeće ministara BiH je dalo suglasnost na Pravilnik o uvjetima nabave i načinu korištenja specijaliziranih službenih vozila (u daljnjem tekstu: Pravilnik o vozilima), koji je uputila Granična policija BiH. Navedenim Pravilnikom definiran je broj i vrsta vozila koje Granična policija BiH može da nabavlja, maksimalna cijena po svakoj vrsti vozila, kao i pravo na korištenje i upravljanje specijaliziranim vozilima. Tako je, primjerice, za nabavu kombi vozila definirana maksimalna pojedinačna cijena od 85.000 KM, dok je za nabavu putničkog motornog vozila definirana cijena od 90.000 KM koja je na razini više srednje klase vozila.

Ravnatelj je sukladno navedenom Pravilniku donio odluku o odobravanju korištenja vozila za dolazak na posao i odlazak s posla za ravnatelja, zamjenika ravnatelja, pomoćnike ravnatelja, predstojnika ureda, načelnika unutarnje revizije, savjetnike u uredu i načelnike organizacijskih jedinica. Sukladno navedenom, 16 neobilježenih vozila koja se vode kao specijalizirana se koriste za odlazak i dolazak na posao.

S obzirom na to da je Pravilnikom o vozilima definirano da ravnatelj može, u cilju osiguranja kontinuiteta i efikasnosti u izvršenju poslova i zadataka, utvrditi pravo na korištenje specijaliziranih službenih vozila sukladno operativnim potrebama, moglo bi se zaključiti da se dano pravo na korištenje vozila (odlazak i dolazak na posao) zasniva na poziciji uposlenog unutar institucije (funkciji), a ne na realnoj potrebi izvršenja posla.

S tim u svezi smatramo da je člankom 2. Pravilnika o uvjetima nabave i načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH jasno propisano za koje namjene služe službena, a za koje namjene službena specijalizirana vozila.

Preporučamo da se preispita prezentirani način dodjele prava na korištenje specijaliziranih vozila te da se isto veže konkretno za prirodu posla koji pojedinac obavlja u smislu članka 2. stavak 2. Pravilnika o uvjetima nabave i načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH, a sve u cilju osiguranja namjenske uporabe vozila i racionalnog trošenja javnih sredstava.

Analizirajući raspoloživi vozni park Granične policije BiH, može se konstatirati da su od ukupno navedenog broja vozila njih 64 stavljena u uporabu 2016. godine (nova vozila). Pored toga, na temelju evidencije o uporabi vozila, može se zaključiti da pojedina vozila na godišnjoj razini prelaze malu kilometražu te ukoliko se izuzme 26 vozila koja su u uporabu stavljena koncem godine, od ukupnog broja vozila, 39 je „prešlo“ manje od 5.000 km na godišnjoj razini.

Uzimajući u obzir navedeno, preporučamo da se izvrši analiza uporabe postojećeg voznog parka te, ukoliko se utvrdi da pojedina vozila nisu u punoj mjeri rentabilna, razmotri mogućnost preraspodjele istih unutar institucije ili na neki drugi odgovarajući način osigura uspostavljanje ekonomičnog, efektivnog i efikasnog voznog parka.

5.5. Ugovorene usluge

Izdaci za ugovorene usluge ostvareni su u iznosu od 283.300 KM. Značajniji izdaci odnose se na usluge reprezentacije (34.765 KM), usluge objavljivanja tendera i oglasa (13.629 KM), ugovore za privremene i povremene poslove (25.117 KM), izdatke za volonterski rad – naknade kadetima (118.856 KM), te ostale nespomenute usluge i dažbine (12.720 KM).

Privremeni i povremeni poslovi: Ukupni izdaci po osnovu angažmana osoba po ugovoru za privremene i povremene poslove u Graničnoj policiji BiH iznose 25.117 KM. Granična policija BiH nema interni akt kojim bi se definirale procedure angažiranja po osnovu ugovora za privremene i povremene poslove. Za potrebe Granične policije BiH, angažiranje po ugovorima za privremene i povremene poslove vršeno je za poslove prevođenja. Tijekom godine ukupno je angažirano 15 osoba. Najznačajniji izdaci u ukupnom iznosu od 20.240 KM odnose se na angažiranje prevoditelja za turski i arapski jezik.

U pogledu realizacije navedenih izdataka, smatramo da je prevođenje na strane jezike usluga koja bi se mogla prepoznati u okviru usluga obuhvaćenih Aneksom II dio B Zakona o javnim nabavama.

Preporučamo da se izvrši analiza dosadašnjih potreba za navedenim angažmanima i da se sukladno tome razmotre modaliteti angažmana u budućem razdoblju uzimajući u obzir zakonsku regulativu kao i specifičnosti sa kojima se suočava Granična policija BiH u svom radu.

5.6. Kapitalni izdaci

Sukladno zahtjevu za dodjelu sredstava iz proračuna, Graničnoj policiji BiH su Zakonom o proračunu institucija BiH odobrena sredstva za kapitalna ulaganja u iznosu od 3.080.000 KM, od čega je 150.000 KM planirano od primitaka od prodaje stalnih sredstava. S obzirom na to da je Granična policija BiH ostvarila veći prihod od prodaje stalnih sredstava (ukupno 236.444 KM) te da su joj sva sredstva od prodaje stalnih sredstava bila operativna u konačnici je raspolagala sa sredstvima u vrijednosti od 3.166.444 KM za kapitalna ulaganja. Realizacija sredstava namijenjenih za kapitalna ulaganja je iznosila 2.678.931 KM. U tijeku 2016. godine tri puta je mijenjana namjenska struktura kapitalnih ulaganja te su prilikom realizacije nabava roba i usluga uočena i određena odstupanja od prvobitno planiranih kapitalnih ulaganja. Značajnije odstupanje od prvobitno planiranih nabava je bilo na pozicijama: softveri (konto

821514) gdje je planirano 140.000 KM, a nije bilo realizacije te policijskoj opremi, gdje je realizacija bila 50%.

Vrijednosno značajniji udio u realizaciji se odnosi na nabavu motornih vozila 1.424.488 KM, kompjutorske opreme 539.640 KM, opreme za prijenos podataka i glasa 337.218 KM te licenci 111.029 KM.

6. Bilanca stanja

Aktiva Granične policije BiH se odnosi na gotovinu (12.438 KM), kratkoročna potraživanja (631.892 KM), kratkoročne plasmane (116 KM), kratkoročna razgraničenja (34.935 KM) i stalna sredstva iskazana po sadašnjoj vrijednosti (19.307.133 KM). Pasiva se odnosi na kratkoročne tekuće obveze (1.406.216 KM), obveze prema uposlenima (5.436.684 KM), kratkoročna razgraničenja (460.343 KM) i izvore sredstava (19.307.133 KM).

Kratkoročna potraživanja: Ukupna potraživanja na 31.12.2016. godine iznose 631.892 KM. Najveći dio potraživanja odnosi se na potraživanja iz ranijih godina vezano za blokirana novčana sredstva u Hercegovačkoj banci (451.004 KM), potraživanja za refundaciju naknada bolovanja (142.807 KM), ostala potraživanja (20.263 KM) i potraživanja za akontacije za službena putovanja (12.675 KM).

Obveze: Ukupno iskazane kratkoročne obveze sa 31.12.2016. godine iznose 1.406.216 KM, pri čemu obveze prema dobavljačima iznose 1.405.31 KM. Obveze prema uposlenim iznose 5.436.684 KM i najvećim dijelom se odnose na obveze za plaće i naknade uposlenih za prosinac 2016. godine.

Kratkoročna razgraničenja: Sa 31.12.2016. godine razgraničeni ostali rashodi su iznosili 11.631 KM, a razgraničeni rashodi za nabavu roba i usluga su iznosili 448.712 KM. Razgraničeni rashodi za nabavu roba i usluga odnose se na razgraničenja po zaključenim ugovorima (tri ugovora) u 2016. godini za koje isporuka nije izvršena do 31.12.2016. godine. Najznačajniji dio razgraničenja u vrijednosti 286.276 KM se odnosi na ugovor zaključen sa dobavljačem za kupovinu i isporuku opreme za konsolidaciju serverske infrastrukture. Granična policija BiH je tijekom 2016. godine izvršila realizaciju kratkoročnih razgraničenja koja su evidentirana u financijskim izvješćima za 2015. godinu. Od ukupno 2.548.451 KM evidentiranih kratkoročnih razgraničenja Granična policija BiH je na temelju ispostavljenih faktura realizirala 2.497.249 KM, preostali dio nezatvorenih razgraničenja u vrijednosti od 51.202 KM je oprihodovan.

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

6.1. Popis sredstava i obveza

Popis stalnih sredstava: Popisom stalnih sredstava povjerenstva nisu utvrdila manjak niti višak stalnih sredstava. Granična policija BiH je uspostavila praksu da tijekom popisa vrši usklađivanja podataka u modulu osnovnih sredstava sa stanjem utvrđenim popisom sredstava na terenu. Rukovodstvo institucije je usvojilo prijedlog Povjerenstva za popis stalnih sredstava za rashodovanje određenih sredstava sadašnje vrijednosti 57.236 KM (nabavna vrijednost 610.066 KM) te naložilo da se knjigovodstveno evidentiraju promjene i komisijski izvrši rashodovanje. Granična policija je knjigovodstveno evidentirala poslovne promjene po popisu te su rashodovana sredstva evidentirana na kontu sredstva trajno van uporabe. Prema raspoloživim informacijama rashodovana sredstva su još uvijek fizički prisutna u instituciji, skladištu. Obračun amortizacije se vršio mjesečno, linearnom metodom po stopama

definiranim odlukom o visini godišnje stope otpisa stalne imovine kod proračunskih korisnika. Iskazano stanje izvora sredstava iznosi 19.307.134 KM.

Popis obveza: Obveze prema dobavljačima iznose 1.405.308 KM. Uočena su neslaganja u ispostavljenim IOS-ima, isti su osporavani djelomično ili u punim iznosima. Razlozi sa osporavanja se odnose ili na iznose vezane za knjižna terećenja ili na fakture koje nisu zaprimljene u Graničnoj policiji BiH te ih sukladno tome i nema u svojim evidencijama. Najznačajniji neusuglašeni iznos se odnosi na Izvod otvorenih stavki Bosna sunce osiguranja od 50.264 KM na 31.12.2016. godine koji je Granična policija BiH osporila. Prema evidenciji Granične policije BiH obveze iste prema Bosna sunce osiguranju iznose 50 KM.

Razmotriti potrebe za dodatnim usuglašavanjem obveza po primljenim, a neusuglašenim IOS-ima.

7. Javne nabave

Granična policija BiH je donijela Plan javnih nabava za 2016. godinu, kako je propisano Zakonom o javnim nabavama. Plan javnih nabava je mijenjan tijekom godine dva puta.

Odlukom ravnatelja formiraju se povjerenstva za svaki postupak nabave, koja provode postupak od momenta otvaranja ponuda do zaključenja ugovora. U nekim slučajevima u kojima se radi o isporuci roba povjerenstvo je zaduženo da vrši i kvalitativni i kvantitativni prijem isporučenog predmeta nabave.

Postupak planiranja nabava, kao i definiranje sadržaja tenderske dokumentacije u najznačajnijoj mjeri se realizira u Sektoru za administrativne poslove – Odsjek za javne nabave.

Prema prezentiranim podacima (izvješća iz sustava e-nabave), u 2016. godini nakon provedenih postupaka nabava zaključeno je 16 okvirnih sporazuma (3.521.048 KM) i 37 ugovora o javnim nabavama (4.159.773 KM). Osim navedenog, Granična policija BiH je u 2016. godini provela 389 nabava putem izravnog sporazuma ukupne vrijednosti 207.073 KM. Vrijednosno značajnije nabave⁴ se odnose na: nabavu službenih vozila (1.248.128 KM), nabavu uniformi⁵ (948.893 KM), nabavu usluga održavanja vozila (1.887.752 KM) – okvirni sporazum na tri godine, nabavu usluga osiguranja vozila (574.023 KM) – okvirni sporazum na četiri godine, nabavu kompjutorske opreme i komunikacijske opreme (515.677 KM).

Komparacijom podataka koji su navedeni u Planu javnih nabava i pregledu provedenih procedura u 2016. godini možemo uočiti odstupanja u predmetima nabave koji su planirani i onoga što je nabavljeno. Naime, Granična policija BiH, iako su prvobitno planirane, postupke nabava tijekom 2016. godine nije pokretala za: dio koji se odnosi na nabavu odjeće, nadogradnju postojeće aplikacije graničnih prijelaza, digitalni RTG uređaj...). Osim toga, uočena su odstupanja u pogledu planiranih rokova za započinjanje procedura i stvarnih datuma započinjanja istih.

Preporučamo da se prilikom planiranja javnih nabava posveti više pozornosti realnom planiranju potreba, što će osigurati da se raspoloživa sredstva u proračunu koriste na najefikasniji način.

Revidiranjem pojedinačnih postupaka javnih nabava, provedenih aktivnosti po pitanju zajedničkih nabava za policijska tijela BiH i realizacije ugovora utvrdili smo kako slijedi:

⁴ Iznosi nabava bez PDV-a

⁵ U iznos uključene i svečane uniforme

7.1. Nabava usluga održavanja vozila

Nabava putem otvorenog postupka je pokrenuta u 2015. godini, a okončana je u 2016. godini (okvirni sporazum zaključen 29.01.2016. godine).

Danom nabavom je bila obuhvaćena većina vozila u Graničnoj policiji BiH (uključujući i vozila koja su pod garancijom iz 2014. godine). Osim rezervnih dijelova za održavanje voznog parka i norma sati specifikacijom su bile obuhvaćene i autogume za koje je realizacija u 2016. godini bila 97.044 KM. Tenderom su obuhvaćena vozila na 20 lokacija u cijeloj BiH, pri čemu nije bilo podjele na lotove. Kriterij za izbor najpovoljnije ponude je bila najniža cijena. Tenderskom dokumentacijom je bilo predviđeno podugovaranje, s tim da nije bilo jasno navedeno šta će biti traženo za podugovarače u smislu provjere kvalificiranosti.

Jedan od ponuđača je zahtijevao pojašnjenje tenderske dokumentacije u svezi s podugovaranjem (kvalifikacija podugovarača) i Povjerenstvo za javne nabave je u svom odgovoru navelo **da će po odabiru najpovoljnije ponude provjeru kvalifikacije podugovarača izvršiti sukladno članku 44. Zakona o javnim nabavama te provjeriti minimalne kvalifikacione uvjete sukladno člancima 45. – 51. Zakona o javnim nabavama razmjerno opsegu ugovora koji se prenosi na podugovarača.**

Uzimajući u obzir dano pojašnjenje, smatramo da je tenderska dokumentacija u dijelu podugovaranja istim dopunjena i pojašnjena, a da je samo pojašnjenje bilo pravilo za postupanje ugovornog organa i ponuđača u predmetnoj nabavi.

Mišljenja smo također da je navedeno pojašnjenje imalo utjecaja na opredjeljenje potencijalnih ponuđača da dostave svoje ponude jer su sukladno istom morali računati samo na podugovarače koji mogu ispuniti barem minimalne kvalifikacijske uvjete u predmetnoj nabavi. Dva ponuđača su bila kvalificirana u predmetnoj nabavi i to: Unitrade d.o.o. Ljubuški i M.R.M. d.o.o. Ljubuški. Povoljniju ponudu (cijenu) je dostavio Unitrade d.o.o. Ljubuški koji je i u ranijem razdoblju bio dobavljač Granične policije BiH za usluge održavanja vozila.

Sa spomenutim ponuđačem zaključen je, u siječnju 2016. godine, okvirni sporazum na iznos od 2.208.000 KM (sa PDV-om) na razdoblje od tri godine. Izabrani dobavljač neposredno poslije potpisivanja okvirnog sporazuma dostavio je Graničnoj policiji BiH spisak podugovarača, datiran na 03.02.2016. godine, koji je potpisan od strane ravnatelja izabranog dobavljača i ovjeren, a u kojem su navedeni nazivi 12 pravnih osoba koji će izvoditi radove na 12 od 20 lokacija, ovlaštene osobe u istim, adrese, telefoni i e-mail adrese, i isti nam je prezentiran tijekom revizije.

Uočeno je da je izabrani dobavljač za par podugovarača u svojoj ponudi, u sklopu dokaza o ispunjenju uvjeta iz točke 14. tenderske dokumentacije, dostavio i potvrdu o izmirenim izravnim porezima za iste.

I pored činjenice da je u pogledu podugovaranja dano navedeno pojašnjenje tenderske dokumentacije, Granična policija BiH od izabranog dobavljača nije naknadno tražila da dostavi bilo kakve dokaze o kvalificiranosti podugovarača, iako je isti, za 12 od 20 lokacija u BiH, odnosno za 190 od ukupno 323 vozila, koja su bila obuhvaćena tenderom, izvršio podugovaranje i to u stopostotnom iznosu.

Prema točki 30. tenderske dokumentacije izabrani ponuđač je bio dužan dostaviti bezuvjetnu bankarsku garanciju za dobro izvršenje ugovora na iznos od 10% vrijednosti okvirnog sporazuma **u roku od 7 dana od zaključenja okvirnog sporazuma. Okvirni sporazum je zaključen krajem siječnja 2016. godine.**

Uvidom u dostavljeni Aneks 1 garancije za uredno izvršenje ugovora 16514 od 10.01.2017. godine, koji se odnosi na predmetnu nabavu, konstatirali smo da je banka prethodnu garanciju koju je izdala **17.06.2016. godine** sa rokom važnosti do 31.01.2017. godine na iznos od **73.622 KM** (godišnji iznos okvirnog sporazuma) produžila do 31.01.2018. godine.

Iz navedenog se može zaključiti da Granična policija BiH nije osigurala garanciju za dobro izvršenje ugovora kako je to bilo propisano tenderskom dokumentacijom (točka 9. i točka 30. tenderske dokumentacije). Nedostavljanje garancije za dobro izvršenje

ugovora, na način kako je to propisano u točki 30. tenderske dokumentacije, je značilo da se zaključen i okvirni sporazum smatra apsolutno ništavnim.

Preporučamo da se za postupke velike vrijednosti u kojima je predviđeno podugovaranje (ili se očekuje značajan postotak podugovaranja) predvidi provjera kvalifikacije i za podugovarače što i omogućava članak 73. stavak 3. Zakona o javnim nabavama. Navedeno je neophodno kako bi se Granična policija BiH osigurala da poslovnu suradnju vrši sa kvalificiranim dobavljačima (podugovaračima) koji prije svega rade zakonito i poštuju financijsku disciplinu u pogledu izmirenja javnih prihoda.

Preporučamo da se zbog vrijednosti koja se planira za nabavu autoguma, kao i klasifikacije istih u jedinstvenom rječniku javnih nabava, a u cilju osiguranja aktivne konkurencije, ista provodi odvojeno (poseban lot).

Neophodno je da se uz dosljednu primjenu zakonske i podzakonske regulative prilikom provođenja javne nabave dosljedno primjenjuju i svi akti koje donesi Granična policija BiH ili nadležno povjerenstvo u ime Granične policije BiH (tenderska dokumentacija i pojašnjenja vezana za istu), a koji kreiraju transparentan okvir za aktivno i pravično nadmetanje među ponuđačima.

Procesom revizije uočeno je da je uspostavljena praksa da se održavanje novonabavljenih vozila vrši u najbližem ovlaštenom servisu bez postojanja zaključenog ugovora sa dobavljačima.

Preporučamo da se i na vozila koja su u garantnom roku primijene odredbe Zakona o javnim nabavama u pogledu njihovog održavanja.

7.2. Nabava vozila

Data nabava je prvobitno planirana u iznosu od 1.200.000 KM za 20 vozila po 60.000 KM kroz otvoreni postupak. Potom je u travnju 2016. godine planirani iznos uvećan na 1.416.000 KM, promjenom namjenske strukture sa pozicije policijska oprema za iznos od 216.000 KM. Nabava je pokrenuta u lipnju 2016. godine za 26 vozila i bila je je podijeljena u 4 lota: lot-1 putnička neobilježena vozila četiri komada – planirana vrijednost 185.000 KM, lot-2 putnička obilježena vozila sedam komada – planirana vrijednost 280.000 KM, lot-3 kombi vozila obilježena deset komada – planirana vrijednost 650.000 KM, lot-4 terenska vozila pet komada – planirana vrijednost 300.000 KM. Iskazane vrijednosti su sa PDV-om.

Kriterij za izbor ponude je bila ekonomski najpovoljnija ponuda sa podkriterijima: cijena 95% i operativni troškovi 5% (troškovi održavanja vozila u garantnom roku).

Uvidom u tendersku dokumentaciju za predmetnu nabavu kao i dobivene podatke i informacije tijekom revizije utvrdili smo sljedeće: 1. Za sva vozila je u sačinjenim specifikacijama po lotovima tražen pogon na sva četiri točka, pri čemu se nismo uvjerali u postojanje posebnih obrazloženja za uvođenje danog uvjeta u same specifikacije, iako smatramo da za neka vozila navođenje danog uvjeta nije bez temelja (vozila za operativne aktivnosti). Od ostalih zahtjeva u specifikaciji ističemo: dužina minimalno ili maksimalno ovisno o lotu, potrošnja do 5 l na 100 km, ugradnja svjetlosne i zvučne signalizacije na vozila (lot-2 i lot-3) i sl.;

2. Na temelju dobivenih podataka iz Odsjeka za javne nabave, sukladno sačinjenoj specifikaciji, uvjete tendera su za lotove 1, 2 i 4 su mogla ispuniti vozila marke: VW, Audi, BMW i Mini⁶. Za kombi vozila (lot 3) osim distributera VW vozila, kako smo informirani u Graničnoj policiji BiH, nije bilo konkurencije na tržištu (nema ponude sa pogonom 4x4);

⁶ Mini samo za lotove 1 i 2

3. Uzimajući u obzir informacije dobivene iz Granične policije BiH o mogućim ponuđačima tj. vozilima koja zadovoljavaju uvjete tendera, može se zaključiti da su sačinjene specifikacije znatno ograničile konkurenciju pri danoj nabavi, s obzirom na to da učešće ponuđača koji nude vozila Audi i BMW na tenderu nije bilo realno očekivano (sukladno procijenjenoj vrijednosti nabave) zbog znatno veće prodajne cijene na tržištu u odnosu na vozila marke VW. Prema tome mogao bi se izvesti zaključak da je po sva četiri lota bilo ekonomski i realno očekivano da ponude dostave distributeri vozila VW i da iste ponude budu u okvirima procijenjene vrijednosti nabave; 4. Tendersku dokumentaciju je preuzelo 27 ponuđača, a ponude su dostavila samo tri ponuđača koja su dio distributivne mreže za vozila marke VW i Audi u BiH i to: Konzorcij kojeg čine Porsche BiH d.o.o. Sarajevo i M.R.M. d.o.o. Ljubuški, AC Quattro i Brčko Gas d.o.o. Brčko.

Uvidom u sadržaj dostavljenih ponuda, analizom istih i drugih informacija koje se mogu vezati za predmetnu nabavu možemo konstatirati sljedeće: 1. Jedan od tri ponuđača (Brčko Gas d.o.o. Brčko) po lotovima 1, 2 i 4 je ponudio vozila marke Audi (Audi 3 za lot 1, 2 i Audi Q5 za lot-4). Ponuđene cijene za vozila marke Audi po lotovima su bile znatno iznad procijenjene vrijednosti nabave (lot-1 cijena veća za 26%, lot-2 cijena veća 49%, lot-4 cijena veća za 19%). Sukladno navedenom, možemo zaključiti da su ponude Brčko Gas d.o.o. Brčko za lotove 1, 2 i 4 bile znatno iznad procijenjene vrijednosti nabave te kao takve i *nisu suštinski predstavljale konkurenciju* u danom postupku uzimajući u obzir procijenjenu vrijednost nabave;

2. Konzorcij i AC Quattro d.o.o. Sarajevo su po lotovima ponudili istu marku (VW) i tip vozila pri čemu je AC Quattro ponudio nešto više cijene od procijenjene vrijednosti nabave po lotovima; 3. Ponuđena cijena po podkriteriju operativni troškovi (troškovi održavanja u garantnom roku) je bila identična po sva četiri lota za Konzorcij i AC Quattro, a po lotu 3 treći ponuđač je dostavio identičnu cijenu održavanja kao i druga dva ponuđača.

4. Najpovoljniji je bio ponuđač Konzorcij za sva četiri lota i nabavljena su vozila marke VW pri čemu ističemo da je posljednjih nekoliko godina vršena nabava VW vozila i to od dobavljača M.R.M. d.o.o. Ljubuški; 5. Član Konzorcija Porsche BiH d.o.o. Sarajevo je između ostalog glavni zastupnik za marke Volkswagen, Audi i Volkswagen privredna vozila za BiH, a M.R.M. d.o.o. Ljubuški i druga dva ponuđača ugovorni partneri (distributeri) Porsche BiH d.o.o. Sarajevo za marke vozila koja su ponudili; 6. Komparacijom procijenjenih vrijednosti nabave po lotovima i ugovorenih vrijednosti možemo zaključiti da je po lotu 1 ukupno ugovorena cijena niža za 46 KM u odnosu na procijenjenu vrijednost nabave (11,6 KM po vozilu), po lotu 2 ukupna cijena niža za 74 KM (10,57 KM po vozilu), lotu 3 ukupna cijena veća od procijenjene za 46.696 KM (više za 4.670 KM po vozilu), a po lotu 4 ukupno ugovorena cijena niža za 1.266 KM (253 KM po vozilu); 7. Kako smo informirani, procjena vrijednosti vozila je vršena na bazi pojedinačnih cijena vozila na tržištu, ali i pored toga, uz činjenicu da je izvršena nabava ukupno 26 vozila, izabrani ponuđač je u svojoj ponudi dostavio cijene koje su skoro identične procijenjenim cijenama, a za lot-3 cijena je veća za 7% u odnosu na procijenjenu vrijednost. Važno je istaći da je u ispostavljenim fakturama (otpremnicama) za isporuku vozila iskazan popust na osnovnu cijenu samo na lotu 1 i to u iznosu od 286 KM po vozilu ili 0,72%;

8. Ukupno realizirani iznos za nabavu vozila knjižen na motornim vozilima i ugrađenoj opremi (zvučna i svjetlosna signalizacija) je 1.460.310 KM, što znači da je u odnosu na procijenjenu vrijednost nabave plaćeno više za 45.311 KM.

Sve navedeno ukazuje da je predmetna nabava vozila izvršena na način koji, po našem mišljenju, nije osigurao potpuno poštivanje jednog od osnovnih načela javnih nabava definiranog u članku 3. Zakona o javnim nabavama, a koji se tiče aktivne konkurencije. Naime, dosadašnja praksa javnih nabava je pokazala da ograničenje konkurencije, odnosno stvarno svođenje iste na vozilo jedne marke i tipa (konkurencija u okviru jedne distributivne mreže) ne osigurava u potpunosti stvarnu odnosno aktivnu konkurenciju pri provođenju nabave vozila, što izravno utječe na ispunjenje cilja provođenja javne nabave – najefikasnije korištenje javnih sredstava.

Koristeći se dosadašnjim iskustvima u provođenju postupaka javnih nabava službenih vozila preporučamo rukovodstvu Granične policije BiH da maksimalnu pozornost posveti poštivanju osnovnih načela javnih nabava propisanih u članku 3. Zakona o javnim nabavama (aktivna i pravična konkurencija) kako bi se kroz provođenje javne nabave ostvario cilj zbog kojeg se ista i pokreće, a to je najefikasnije korištenje javnih sredstava.

Prema tenderskoj dokumentaciji dobavljač je bio obavezan dostaviti garancije za dobro izvršenje ugovora u roku od sedam dana od zaključenja istog. Za lot-3 je dostavljana garancija na iznos od 10% vrijednosti lota, a za ostala tri lota nije, iako je u tenderskoj dokumentaciji i ugovoru navedeno da će ista važiti do momenta isporuke plus 30 dana. U ponudi je dana i izjava da će garancija biti izdana prema točki 30. tenderske dokumentacije. Prema točki 30, ako se garancija ne dostavi zaključenim ugovor se smatra ništavnim.

Prema danom obrazloženju tijekom revizije garancije nisu tražene jer je isporuka izvršena u roku od sedam dana od zaključenja ugovora, što nije regulirano tenderskom dokumentacijom niti ugovorom.

Preporučamo da se uvjeti iz tenderske dokumentacije koji se kasnije najvećim dijelom prenose i u zaključenim ugovorima poštuju u potpunosti, jer suprotno postupanje narušava smisao postupka nabave u cjelini.

7.3. Nabava uniformi

Procedura nabave uniformi bila je podijeljena na osam lotova, a provedena je putem otvorenog postupka. Tijekom provođenja procedure konstatirano je da za dva lota nijedan od ponuđača nije dostavio uzorke koji odgovaraju uvjetima traženim tenderskom dokumentacijom, te je za te lotove postupak nastavljen putem pregovaračkog postupka. Nakon okončanja procedure odluka o izboru najpovoljnijeg ponuđača donesena je za svih osam lotova. Vrijednosti zaključenih ugovora (sa uključenim PDV-om) sa izabranim ponuđačima su sljedeće: lot-1 džemperi (133.916 KM), lot-2 kravate (41.769 KM), lot-3 opasač sa futrolama (117.936 KM), lot-4 cipele (410.026 KM), lot-5 čarape (39.084 KM), lot-6 kape (95.823 KM), lot-7 kožni dijelovi (94.302 KM) i lot-8 kombinezoni (90.312 KM).

S obzirom na to da je ukupna procijenjena vrijednost nabave uniformi za 2016. godinu određena u vrijednosti od 1.800.640 KM sa PDV-om, a ukupna vrijednost zaključenih ugovora sa izabranim ponuđačima 1.023.169 KM sa PDV-om, možemo konstatirati da ukupna procijenjena vrijednost nabave nije bila utemeljena na realnoj osnovi i kvalitetnim informacijama s ciljem osiguranja dobrog upravljanja javnim sredstvima.

Odluka o pokretanju postupka nabave uniformi donesena je 19.07.2016. godine. Nakon provedene procedure nabave zaključen su ugovori, a posljednji je zaključen 30.12.2016. godine. Prema ugovorenim uvjetima, dobavljači su se obvezali da će se isporuka robe izvršiti najkasnije do 31.12.2016. godine. Uvidom u dokumentaciju je konstatirano značajno kašnjenje prilikom isporuke određenih dijelova uniforme.

Analizirajući postupak nabave, a imajući u vidu kompleksnost predmeta nabave, može se zaključiti da Granična policija nije realno planirala rokove za sam postupak provođenja nabave i rokove realizacije zaključenih ugovora.

Preporučamo Graničnoj policiji BiH da prilikom utvrđivanja procijenjenih vrijednosti nabava uniformi iste trebaju biti utemeljene na relevantnim informacijama i detaljnim analizama, a sve u cilju osiguranja podloge za realnu procjenu vrijednosti nabava uniformi koje su predmetom postupka javnih nabava na godišnjoj razini.

7.4. Nabava kompjutorske opreme

Granična policija BiH izvršila je nabavu informatičke opreme – nadogradnju data centra Granične policije BiH putem otvorenog postupka. Do roka predviđenog za dostavljanje ponuda pristigla je ponuda jednog ponuđača. Na prijedlog Povjerenstva, sa jedinim ponuđačem 30.12.2016. godine sklopljen je ugovor u vrijednosti 286.276 KM sa PDV-om sa rokom izvršenja 30 dana od dana potpisivanja ugovora. Prema točki 10. tenderske dokumentacije rok isporuke ne može biti duži od 31.12.2016. godine. Ugovorom su previđeni penali u iznosu 1 ‰ od ukupne vrijednosti robe za svaki dan kašnjenja. U razdoblju vršenja završne revizije spomenuti ugovor nije bio realiziran. Ugovorom je predviđena i garancija za dobro izvršenje ugovora u iznosu 10% od ugovorene vrijednosti. Uzimajući u obzir neizvjesnost u pogledu realizacije navedenog ugovora postavlja se pitanje i štete za Graničnu policiju BiH zbog neispunjenja ugovora.

Preporučamo da se analiziraju zadani rokovi u pogledu realizacije ugovora za složene predmete nabave. Naime, ukoliko se pokaže da su zadani rokovi nerealni, odnosno kratki, onda bi to moglo utjecati na konkurentnost u konkretnoj nabavi. S druge strane, ukoliko su rokovi realni, a ponuđač ne postupa prema zadanim rokovima to se, poslije određenog razumnog roka za realizaciju, postavlja pitanje izvjesnosti realizacije samog ugovora.

Kada su u pitanju ostale revidirane procedure navodimo sljedeće nedostatke i slabosti kako slijedi: **1.** Pri nabavi informatičke opreme (233.996 KM) uočeno je da je izabrani dobavljač (za 7 od 10 lotova) dostavio dokaze po članku 45. izvan zadanog roka od pet dana od datuma dostavljanja obavještenja o izboru; **2.** Kod nabave komunikacijske opreme (341.184 sa PDV-om) uočeno je da se ne sačinjava obrazloženje (komentar) u kreiranim dokumentima od strane Povjerenstva za javne nabave prilikom pojave da je procijenjena vrijednost nabave po određenom lotu znatno manja od vrijednosti dostavljene ponude po istim, ukoliko je ukupna vrijednost nabave (po svim lotovima) u okvirima prvobitnih procjena; **3.** Uvidom u jedinu dostavljenu ponudu za nabavu usluga održavanja čamaca (tri lota okvirni sporazum na tri godine u iznosu od 52.128 KM, a procijenjena vrijednost nabave je bila 40.000 KM) uočeno je da ista nije dostavljena sukladno zahtjevima u tenderskoj dokumentaciji (nisu dostavljeni dokazi po članku 45. Zakona o javnim nabavama, ponuda nije uvezana, nisu ovjerene izjave...); **4.** Prilikom provođenja nabave usluga osiguranja, koja je podijeljena u 4 lota (ukupne vrijednosti 598.951 KM), Granična policija BiH nije u potpunosti poštovala odredbe Naputka za pripremu modela tenderske dokumentacije i ponuda, posebno u dijelu definiranja načina dostavljanja dokumenata za više lotova i sadržaja zapisnika o pregledu i ocjeni ponuda. Pored navedenog, ističemo da je izbor najpovoljnijeg dobavljača za kasko osiguranje motornih vozila za četiri godine izvršen na temelju fiksne godišnje cijene osiguranja. Imajući u vidu činjenicu da se radi o usluzi čija cijena ovisi o stupnju amortizacije vozila, skrećemo pozornost na navedeno pitanje.

Preporučamo otklanjanje uočenih nepravilnosti i nedostataka u narednim postupcima, a sve u cilju dosljedne primjene Zakona o javnim nabavama i podzakonskih akata donesenih na temelju istog.

Izravni sporazumi (207.073 KM): Nepredviđene i hitne potrebe za robama i uslugama jedan su od razloga korištenja procedura javnih nabava putem izravnog sporazuma.

Revizijom nabava provedenih putem izravnog sporazuma uočena su određena odstupanja od uobičajene prakse i internog akta koje se ogledaju u sljedećem: ponude se prikupljaju prije nego se donese odluka o pokretanju postupka javne nabave putem izravnog sporazuma; odluka o pokretanju i odluka o odobravanju postupka donose se na isti dan; procijenjene vrijednosti koje se navode u odluci o pokretanju postupka određuju se na temelju predračuna

i pristigle ponude najpovoljnijeg dobavljača; postoji značajno odstupanje planiranih i realiziranih javnih nabava putem izravnog sporazuma.

Preporučamo da se prilikom izrade plana javnih nabava koji se odnosi na izravne sporazume pristupi utvrđivanju stvarnih potreba institucije te objektivnom istraživanju tržišta kako bi planirane procedure i vrijednosti bile realno iskazane.

Preporučamo da se aktivnosti tijekom procedura javnih nabava putem izravnog sporazuma, u cilju otklanjanja uočenih slabosti, provode sukladno internim aktima Granične policije BiH i Zakona o javnim nabavama.

7.5. Zajedničke nabave

Sukladno članku 24. stavak 1. točka j) Zakona o direkciji za koordinaciju policijskih tijela i agencijama za potporu policijskoj strukturi BiH⁷, Agencija za policijsku potporu BiH je nadležna za „provođenje tenderske procedure za određenu opremu za policijska tijela BiH“, što se u konkretnom slučaju odnosi i na Graničnu policiju BiH.

U proteklim godinama se realizacija odredbe navedenog člana nije uopće provodila ili se provodila otežano uz parcijalnu primjenu.

Naime, primjena navedene odredbe bi prema našem mišljenju mogla u znatnom dijelu povećati efekte javnih nabava zbog okrupnjavanja nabava prilikom nabave sredstava (opreme) koja je zajednička za sve policijske agencije na koje se predmetna odredba zakona odnosi.

Na temelju uvida u dokumentaciju koja se odnosi na komunikaciju između Agencije za policijsku potporu i policijskih agencija (Granična policija BiH, SIPA, Direkcija za koordinaciju policijskih tijela) može se konstatirati da postoje određene aktivnosti u pogledu definiranja predmeta nabave koje bi se provodile preko Agencije za policijsku potporu.

Međutim, mišljenja smo da spomenute aktivnosti treba provoditi znatno efikasnije kako bi se postupci nabava koji se odnose na predmete koji budu uključeni u zajedničke nabave mogli provesti na vrijeme.

Sukladno navedenom, preporučamo rukovodstvu Granične policije BiH da doprinese efikasnijem pristupu u rješavanju pitanja zajedničkih nabava, a sve u cilju ispunjenja zakonskih obveza, odnosno ostvarenja veće efikasnosti u provođenju nabave opreme za policijska tijela.

7.6. Realizacija ugovora

Revizijskim postupcima je konstatirano da praćenje realizacije ugovora nije potpuno odnosno isto se provodi samo djelomično u okviru Odsjeka za javne nabave. Uočeno je, naime, da se uglavnom ne vrši praćenje realizacije ugovora po pojedinačnim stavkama u specifikacijama koje su sastavni dio ugovora (okvirnih sporazuma).

Preporučamo uspostavu sustava praćenja realizacije ugovora i okvirnih sporazuma količinski i financijski. Navedeno će omogućiti dosljedno praćenje zaključenih ugovora i okvirnih sporazuma, a također biti temelj za kvalitetnije planiranje nabava u narednom razdoblju.

Realizacija ugovora o nabavi tonera i kertridža: Navedena nabava je provedena na način da je kriterij za izbor bio ekonomski najpovoljnija ponuda. Kao podkriteriji su korišteni cijena

⁷ Službeni glasnik BiH broj:36/08

tonera i broj printanih stranica po jednom toneru. Vrijednost nabave je 400.000 KM za razdoblje od tri godine.

Prema dobivenim informacijama tijekom revizije nije vršeno praćenje odnosno kontrola ponuđenih uvjeta vezano za broj printanih stranica po toneru tijekom dosadašnje realizacije ugovora.

Iz navedenog možemo zaključiti da podkriterij ponuđeni broj printanih stranica (koji je imao utjecaja na izbor odnosno rangiranje ponuđača) Granična policija BiH u tijeku realizacije okvirnog sporazuma nije pratila i ne prati te se postavlja pitanje svrhe postavljanja danog podkriterija u tendersku dokumentaciju.

Preporučamo da se u slučaju korištenja kriterija ekonomski najpovoljnije ponude prilikom realizacije ugovora vrši praćenje svih podkriterija koji su bili temelj za izbor najpovoljnijeg ponuđača. U suprotnom (ukoliko se ne vrši praćenje realizacije ugovora po spomenutoj osnovi), dovodi se u pitanje i sama svrha korištenja danih podkriterija u javnoj nabavi.

Internim aktom Granične policije BiH i rješenjima ravnatelja o imenovanju povjerenstva za javne nabave propisano je da je jedna od nadležnosti imenovanih povjerenstava kvalitativni i kvantitativni prijem robe i sačinjavanje zapisnika o prijemu robe. Uvidom u dokumentaciju, uočili smo da je bilo slučajeva da se prijem robe značajnih količina i vrijednosti vršio samo od strane pomoćnog skladištara, odnosno da je izostao zapisnički prijem robe (kvantitativni i kvalitativni) od povjerenstva za javne nabave ili nekog drugog povjerenstva imenovanog za tu namjenu.

Preporučamo da se prijemi robe vrše sukladno odredbama internih akata institucije i rješenjima o imenovanju nadležnih povjerenstava.

Uvidom u fakture za realizaciju rezerviranih sredstava iz tekućih izdataka evidentno je kašnjenje u isporukama robe po osnovu zaključenih ugovora, a bilo je kašnjenja u isporuci ugovoreni količina i do tri mjeseca. U 2016. godini su obračunavani penali za kašnjenje u isporukama po zaključenim okvirnim sporazumima (ugovorima) i upućivani putem knjižnih terećenja dobavljačima. Naplata penala je vršena na način da je kašnjenje u isporuci roba po jednoj fakturi utjecalo na umanjenje obveze za plaćanje po sljedećoj fakturi dobavljača sukladno prethodno izdanom knjižnom terećenju. *Mišljenja smo da penale zbog kašnjenja isporuka treba obračunavati i vezati za svaku ispostavljenu fakturu dobavljača, a u fakturi od dobavljača tražiti da navode brojeve otpremnica uz koju se veže fakturirana količina.*

8. Prihodi

Granična policija BiH je u 2016. godini ostvarila prihode u ukupnom iznosu od 780.112 KM. Od ukupno ostvarenog prihoda, iznos od 532.853 KM ostvaren je naplatom novčanih kazni izrečenih prekršajnim nalogom, dok je prihod od 236.444 KM ostvaren na temelju prodaje stalnih sredstava.

Uspostavljen je sustav evidentiranja izdanih prekršajnih naloga na način da se prilikom izdavanja naloga isti evidentira u Registar novčanih kazni (ROF) u kome se prati status naloga. Sustav je uspostavljen na način da se automatski evidentira plaćanje prekršajnog naloga ukoliko je u uplatnici naznačen broj prekršajnog naloga. Međutim, procesom revizije uočeno je da su nerijetki slučajevi gdje nalog za plaćanje ne sadrži broj prekršajnog naloga, što samim tim onemogućava uparivanje izdanih i naplaćenih naloga. Također, sustav ne omogućava adekvatno vrijednosno praćenje naplate izdanih prekršaja, posebno što je zakonskim propisima ostavljena mogućnost oslobađanja plaćanja druge polovine izrečene novčane kazne ukoliko se prihvati odgovornost za prekršaj i u roku od 8 (osam) dana uplati polovina od iznosa izrečene novčane kazne.

Preporučamo Graničnoj policiji BiH da u cilju prevazilaženja nastalih neusklađenosti zahtijeva nadogradnju postojećeg Registra novčanih kazni.

U slučajevima kada se plaćanje naloga za prekršaje ne vrši blagovremeno, Granična policija BiH pokreće postupak prinudne naplate. Procesom revizije uočeno je da se za građane Republike Srpske prinudna naplata zahtijeva preko Poreske uprave RS, dok se za građane Federacije BiH i Brčko distrikta BiH prinudna naplata teže realizira. Točnije, Porezna uprava Federacije odbija upućene im zahtjeve sa obrazloženjem da je zakonskim odredbama propisano da se postupci prinudne naplate mogu primjenjivati samo za onu poreznu obvezu za koju je uručen nalog za plaćanje od strane Porezne uprave FBiH.

Preporučamo da se navedeno pitanje delegira prema nadležnom ministarstvu i Vijeću ministara kako bi isti u suradnji s nadležnim institucijama na nižim razinama iznašli zakonske mogućnosti za efikasnu naplatu potraživanja po osnovu izdanih prekršajnih naloga.

Prema prezentiranim podacima iz ROF-a, Granična policija BiH je u 2016. godini izdala ukupno 2.340 naloga, na temelju kojih se potražuje 938.330 KM. Sagledavajući proces prikupljanja i evidentiranja prihoda od izdanih prekršajnih naloga može se uočiti da sustavno nije osigurano, kroz Glavnu knjigu, evidentiranje potraživanja na temelju izdanih naloga. Uvidom u ROF i evidencije Granične policije BiH, uočena su značajnija potraživanja na ime nenaplaćenih prekršajnih naloga. Tako, primjerice, potraživanja od aviokompanija koje nemaju svoja predstavništva u BiH, na temelju izdanih prekršajnih naloga u 2015. i 2016. godini (zbog dovoženja na granični prijelaz BiH stranca koji ne ispunjava zakonom propisane uvjete za ulazak u zemlju) iznose 180.000 KM. Pored toga, značajna su potraživanja i od fizičkih osoba. Cijeneći poduzete aktivnosti Granične policije BiH za naplatu potraživanja po izdanim prekršajnim nalogima, ipak je neminovna činjenica da može doći i do zastare potraživanja po ovom osnovu te smatramo kako je potrebno da se uključe i druge institucije koje imaju utjecaj na donošenje i primjenu zakonskih regulativa koje se odnose na ovu problematiku.

Imajući u vidu činjenicu da se na temelju zakonom izdanih prekršajnih naloga značajna sredstva potražuju, a da se potraživanja od istih ne evidentiraju u Glavnoj knjizi, kao i da nije uspostavljen pouzdan sustav nad praćenjem naplate, preporučamo da se posveti dužna pozornost navedenoj problematici te da se, u suradnji s relevantnim institucijama, pokrenu aktivnosti na uspostavi efikasnog sustava evidentiranja i praćenja naplate potraživanja po ovom osnovu.

9. Komentari

Granična policija BiH je u ostavljenom roku dostavila komentare na Nacrt izvješća o obavljenoj reviziji za 2016. godinu.

U dostavljenim komentarima su uglavnom dana dodatna pojašnjenja i obrazloženja koja su nam bila poznata tijekom revizije ili predstavljaju prezentaciju već poduzetih ili planiranih aktivnosti po danim preporukama.

Ističemo da je Granična policija BiH u svojim komentarima vezano za nabavu usluga održavanja vozila navela da nije vršila provjeru kvalifikacije podugovarača jer izabrani dobavljač nije tražio suglasnost za angažman istih te sukladno tome nisu ni provedene procedure vezane za podugovaranje, što nismo mogli prihvatiti jer prezentirani dokazi kao i dostavljeni komentari ukazuju na to da se podugovaranje u praksi u suštini provodi i pored toga što se plaćanja vrše prema glavnom dobavljaču, a ne prema podugovaračima.

U pogledu nabave vozila u komentarima je navedeno da je osigurana konkurencija i postupak proveden transparentno. U pogledu ostvarenja aktivne konkurencije, nismo mogli prihvatiti dano obrazloženje uzimajući u obzir sve utvrđene činjenice i nalaze u pogledu nabave vozila. Prihvaćeni su komentari vezani za objavu finansijskih izvješća, te u cilju jasnije prezentacije nalaza i preporuka dodana činjenica vezana za dostavljeni spisak podugovarača. Također je izvršena manja korekcija vezana za usluge kasko osiguranja koja nije suštinske prirode. Kada je u pitanju nabava vozila izvršena je dopuna teksta vezano za postavljeni zahtjev (pogon na četiri točka) u pogledu nabave vozila za operativne aktivnosti. Uzimajući u obzir navedeno, možemo kazati da izvršene manje korekcije u tekstu izvješća nisu suštinske prirode da bi utjecale na izmjenu nalaza, preporuka i danog mišljenja. Detaljan Odgovor na komentare je Graničnoj policiji BiH dostavljen u privitku Izvješća o finansijskoj reviziji za 2016. godinu.

Članovi tima za finansijsku reviziju

Nataša Pavlović, viši revizor, v.r.

Lutvija Šrndić, revizor, v.r.

Iva Zeljko, revizor, v.r.

Nerman Velić, IT revizor, v.r.

Sadmir Teskeredžić, pravnik, v.r.

Rukovoditelj Odjela za finansijsku reviziju – voditelj tima

Nedžad Hajtić, viši revizor, v.r.

Rukovoditelj Odjela za razvoj, metodologiju i kontrolu kvalitete

Dragoljub Kovinčić, viši revizor, v.r.

Privici

Tablica I. – Pregled rashoda proračuna za 2016. godinu

Tablica II. – Bilanca stanja na 31.12.2016. godine

Izjava o odgovornostima rukovodstva

Pregled rashoda proračuna za 2016. godinu

Naziv institucije: Granična policija BiH

Tablica I.

Opis	Odobreni proračun	Usklađivanja proračuna	Ukupni proračun (2+3)	Izvršenje proračuna	Indeks 5/4
1	2	3	4	5	6
1. Tekući izdaci	71.100.000	0	71.100.000	63.551.507	89
Bruto plaće i naknade	53.330.000		53.330.000	48.737.028	91
Naknade troškova uposlenih	11.050.000		11.050.000	10.472.888	95
Putni troškovi	230.000		230.000	193.990	84
Izdaci telefonskih i pošt. usluga	290.000		290.000	237.920	82
Izdaci za energiju i kom. usluge	450.000		450.000	417.594	93
Nabava materijala	2.730.000		2.730.000	1.123.318	41
Izdaci za usl. prijevoza i goriva	1.170.000		1.170.000	802.198	69
Unajmljivanje imovine i opreme	520.000		520.000	487.128	94
Izdaci za tekuće održavanje	800.000		800.000	637.796	80
Izdaci za osiguranje	180.000		180.000	158.349	88
Ugovorene i druge posebne usluge	350.000		350.000	283.300	81

2. Kapitalni izdaci	3.080.000	86.444	3.166.444	2.678.931	85
Nabava zemljišta			0		
Nabava građevina	50.000	-1.000	49.000		0
Nabava opreme	2.700.000	86.444	2.786.444	2.529.761	91
Nabava ostalih stalnih sredstava	20.000	1.000	21.000	21.000	100
Nabava stalnih sredstava u obliku prava	310.000		310.000	128.170	41
Rekonstrukcija i invest. održavanje			0		

3. Tekući grantovi	0	0	0	0	
			0		
			0		

4. Višegodišnja kapitalna ulaganja	0	0	0	0	
			0		

5. Novčane donacije	0	0	0	0	
			0		

Ukupno (1+2+3+4+5)	74.180.000	86.444	74.266.444	66.230.438	89
----------------------------	-------------------	---------------	-------------------	-------------------	-----------

Rukovodstvo je Pregled rashoda proračuna po ekonomskim kategorijama odobrilo 28.02.2017. godine.

Ravnatelj:

Zoran Galić

Bilanca stanja na 31.12.2016. godine

Naziv institucije: Granična policija BiH

Tablica II.

Opis	31.12.2015.	31.12.2016.	Indeks 3/2
1	2	3	4
1. Gotovina, krat. potraživanja, razgraničenja i zalihe	630.622	679.382	108
Novčana sredstva	9.967	12.438	125
Kratkoročna potraživanja	582.101	631.892	109
Kratkoročni plasmani	116	116	100
Interni finansijski odnosi			
Zalihe			
Kratkoročna razgraničenja	38.437	34.935	91
2. Stalna sredstva	19.425.875	19.307.133	99
Stalna sredstva	54.736.441	57.118.014	104
Ispravka vrijednosti	35.310.566	37.810.881	107
Neotpisana vrijednost stalnih sredstava	19.425.875	19.307.133	99
Dugoročni plasmani			
Dugoročna razgraničenja			
UKUPNO AKTIVA (1+2)	20.056.497	19.986.515	100

3. Kratkoročne obveze i razgraničenja	8.941.365	7.303.243	82
Kratkoročne tekuće obveze	766.185	1.406.216	184
Kratkoročni krediti i zajmovi			
Obveze prema uposlenima	5.614.806	5.436.684	97
Interni finansijski odnosi			
Kratkoročna razgraničenja	2.560.373	460.343	18
4. Dugoročne obveze i razgraničenja	0	0	
Dugoročni krediti i zajmovi			
Ostale dugoročne obveze			
Dugoročna razgraničenja			
5. Izvori sredstava	19.425.875	19.307.133	99
Izvori sredstava	19.425.875	19.307.133	99
Ostali izvori sredstava			
Neraspoređeni višak prihoda/rashoda			

UKUPNO PASIVA (3+4+5)	28.367.240	26.610.377	94
------------------------------	-------------------	-------------------	-----------

Napomena: Pravilnikom o finansijskom izvješćivanju institucija Bosne i Hercegovine, čl.10. stavak 4., napomenuto je da bilanca stanja proračunskih korisnika **neće biti uravnotežena** (aktiva jednaka pasivi) zbog programski uspostavljenog sustava Glavne knjige, dok će bilanca stanja koju radi Ministarstvo financija i trezora na razini Proračuna institucija Bosne i Hercegovine za tekuću godinu biti uravnotežena.

Rukovodstvo je Bilancu stanja odobrilo 28.02. 2017. godine.

Ravnatelj:
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 BiH) dužno je da osigura da finansijska izvješća za 2016. godinu budu izrađena sukladno Zakonu o financiranju institucija BiH (Službeni glasnik BiH broj 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13), Pravilniku o finansijskom izvješćivanju institucija BiH (Službeni glasnik BiH broj 25/15) i Pravilniku o računovodstvu sa računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija BiH (protokol Ministarstva financija i trezora BiH broj: 01-08-02-1-1515-1/15 od 04.02.2015. godine). Rukovodstvo je također obvezno da postupa sukladno Zakonu o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2016. godinu (Službeni glasnik BiH broj 101/15) i pratećim nalogima, objašnjenjima i smjernicama koje donosi Ministarstvo financija i trezora BiH, kao i ostalim zakonima u Bosni i Hercegovini, tako da finansijska izvješća daju fer i istinit prikaz finansijskog stanja Granične policije BiH.

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;
- 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, 28.02.2017. godina

Ravnatelj:

Zoran Galić