



IZVJEŠTAJ O REVIZIJI

UPRAVE ZA INDIREKTNO OPOREZIVANJE BIH ZA 2008. GODINU

Broj: 01/02-06-16-1-495/09

Sarajevo, april 2009. godine



SADRŽAJ

I	MIŠLJENJE REVIZORA	3
II	NALAZI I PREPORUKE	5
1.	Uvod	5
2.	Postupanje po ranijim preporukama	5
3.	Sistem internih kontrola	6
4.	Planiranje i izvršenje budžeta	7
5.	Popis imovine	10
6.	Nabavke	12
7.	Korespondencija sa klijentom	13
Prilozi:		
– Tabela 1. Odobreni i izvršeni budžet za 2008. godinu		
– Komentari klijenta na Nacrt izvještaja o reviziji za 2008. godinu		
– Odgovor Ureda za reviziju na komentare klijenta		

I MIŠLJENJE REVIZORA

Osnova za reviziju

Izvršili smo reviziju finansijskih izvještaja **Uprave za indirektno oporezivanje Bosne i Hercegovine** (u daljem tekstu: Uprava) i usklađenost poslovanja sa zakonima i propisima za godinu koja se završava na dan 31. decembra 2008. godine.

Odgovornost rukovodstva

Rukovodstvo Uprave je odgovorno za pripremu i fer prezentaciju ovih finansijskih izvještaja u skladu sa prihvaćenim okvirom finansijskog izvještavanja tj. Pravilnikom o finansijskom izvještavanju institucija BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 33/07) i Pravilnikom o računovodstvu budžeta institucija BiH. Ova odgovornost obuhvata: osmišljavanje, primjenu i održavanje internih kontrola koje su relevantne za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvještaja koji ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze, odabir i primjenu odgovarajućih računovodstvenih politika i računovodstvene procjene koje su razumne u datim okolnostima. Rukovodstvo je takođe odgovorno za usklađenost poslovanja Uprave sa važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima.

Odgovornost revizora

Naša je odgovornost da izrazimo mišljenje o finansijskim izvještajima na osnovu revizije. Reviziju smo izvršili u skladu sa Zakonom o reviziji institucija Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH, broj 12/06) , INTOSAI revizijskim standardima („Službeni glasnik BiH“, broj 5/01) i Međunarodnim standardima revizije (ISA). Ovi standardi nalažu da radimo u skladu sa etičkim zahtjevima i da reviziju planiramo i izvršimo na način koji omogućava da se, u razumnoj mjeri, uvjerimo da finansijski izvještaji ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze, te da je poslovanje usklađeno sa važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima.

Revizija uključuje sprovođenje postupaka u cilju pribavljanja revizionih dokaza o usklađenosti poslovanja i o iznosima i objelodanjivanjima datim u finansijskim izvještajima. Izbor postupka je zasnovan na revizorskom prosuđivanju, uključujući procjenu rizika materijalno značajnih pogrešnih iskaza u finansijskim izvještajima. Prilikom procjene rizika, revizor razmatra interne kontrole koje su relevantne za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvještaja, u cilju osmišljavanja revizionih postupaka koji su odgovarajući u datim okolnostima, ali ne u cilju izražavanja odvojenog mišljenja o efektivnosti internih kontrola. Revizija takođe uključuje ocjenu primijenjenih računovodstvenih politika i značajnih procjena izvršenih od strane rukovodstva, kao i ocjenu opšte prezentacije finansijskih izvještaja.

Revizija je izvršila uvid u raspodjelu sredstava sa Jedinstvenog računa za prikupljanje i raspodjelu prihoda koja je izvršena u skladu sa odlukama Upravnog odbora Uprave. Međutim, revizija nije kontrolisala tačnost raspodjele prihoda u odnosu na podatke o krajnjoj potrošnji na osnovu kojih se izračunavaju koeficijenti raspodjele, što je predmet posebne revizije.



Smatramo da su pribavljeni revizijski dokazi dovoljni i odgovarajući i da osiguravaju osnovu za mišljenje revizora.

Kvalifikacija

1. Kao što je navedeno pod tačkom 5. izvještaja, Uprava nije na dan 31.12. 2008. godine izvršila popis imovine koja je stečena od dana konstituisanja Uprave i usklađivanje stvarnog stanja ove imovine sa podacima iz svojih knjigovodstvenih evidencija. Takođe, Uprava nije izvršila popis cjelokupne pokretne i nepokretne imovine ranijih carinskih uprava i usklađivanje stvarnog stanja ove imovine sa evidencijama ranijih carinskih uprava i kompletno evidentiranje ove imovine u poslovne knjige Uprave.

Mišljenje

Prema našem mišljenju, osim za efekte koje na finansijske izvještaje mogu imati stavke navedene u prethodnom pasusu, finansijski izvještaji Uprave prikazuju istinito i objektivno, po svim bitnim pitanjima, stanje imovine i obaveza na dan 31. decembra 2008. godine, rezultate poslovanja i izvršenje budžeta za godinu koja se završava na taj dan i u skladu su sa prihvaćenim okvirom finansijskog izvještavanja.

Finansijsko poslovanje Uprave u toku 2008. godine bilo je u svim materijalno značajnim aspektima usklađeno sa važećom zakonskom regulativom, osim za napomenu pod tačkom 1.

Bez daljeg kvalifikovanja našeg mišljenja, skrećemo pažnju na potencijalne obaveze koje mogu biti izvršene na teret budžeta Bosne i Hercegovine u slučaju nepovoljnog rješavanja sudskih sporova koji se dijelom vode protiv Uprave, a koje su uzrokovale bivše carinske uprave Federacije BiH, Republike Srpske i Brčko distrikta BiH. Ovo ističemo zbog značaja ovih potencijalnih obaveza i preduzimanja mjera na Upravnom odboru Uprave.

Sarajevo, 06.04.2009. godine

Zamjenica generalnog revizora

Božana Trninić

Generalni revizor

Milenko Šego

II NALAZI I PREPORUKE

1. Uvod

Uprava je uspostavljena Zakonom o sistemu indirektnog oporezivanja u Bosni i Hercegovini («Službeni glasnik BiH, broj: 44/03 i 52/04). Ovim zakonom definisan je institucionalni i organizacioni osnov za jedinstveni sistem indirektnog oporezivanja u BiH koji će podržavati cjelokupnu makroekonomsku stabilnost i fiskalnu održivost i pružiti podršku funkcionisanju jedinstvene ekonomske teritorije BiH.

Jedinstvenim sistemom indirektnog oporezivanja uspostavlja se sistem naplate prihoda po osnovu indirektnih poreza (uvozne i izvozne dažbine, akcize, porez na dodatu vrijednost i svi drugi porezi zaračunati na robu i usluge, uključujući i porez na promet i putarine), kao i raspodjela prihoda na osnovu indirektnih poreza prema budžetima Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko distrikta BiH. Organ nadležan za provođenje zakonskih propisa o indirektnom oporezivanju, politike oporezivanja kao i naplatu i raspodjelu indirektnih poreza sprovodi Uprava sa sjedištem u Banjoj Luci. Uprava ima ispostave i filijale na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine koje su organizovane na ekonomskim principima sa ciljem maksimalnog povećanja efikasnosti Uprave i osiguranja pogodnosti za poreske obveznike.

Organizacija Uprave ustrojena je tako da pokriva prostor Bosne i Hercegovine sa Središnjim uredom u Banjoj Luci i regionalnim centrima Sarajevo, Mostar, Tuzla i Banja Luka. U sastavu regionalnih centara nalaze se carinske ispostave. U sastavu carinskih ispostava nalaze se granični prelazi, željezničke stanice i aerodromi.

Upravom rukovodi direktor Uprave koji ima svoj Kabinet i Odjeljenje za internu reviziju, Odjeljenje za pravne poslove i Odjeljenje za komunikacije. Sektorima rukovode pomoćnici direktora kojih ima šest (Sektor za poslovne usluge, Sektor za carine, Sektor za poreze, Sektor za provođenje i poštivanje carinskih i poreskih propisa i Sektor za informacione tehnologije). Odsjecima rukovode šefovi odsjeka. Upravljačka struktura je vertikalna s obzirom na istu organizacionu strukturu u regionalnim centrima.

2. Postupanje po ranijim preporukama

Ured za reviziju institucija BiH (u daljem tekstu: Ured) izvršio je reviziju poslovanja Uprave za 2007. godinu o čemu je sastavljen Izvještaj o reviziji za 2007. godinu. Revizijom su utvrđene određene slabosti i nepravilnosti opisane u izvještaju i Upravi je sugerisano da ih razmotri te da preduzme određene aktivnosti kako se utvrđene nepravilnosti i propusti ne bi ponavljali u daljem poslovanju.

Uprava je dostavila odgovor Uredu saglasno članu 16. stav 3. Zakona o reviziji o preduzetim aktivnostima radi prevazilaženja slabosti i nedostataka koji su identifikovani u Izvještaju o reviziji za 2007. godinu. Osvrtom na preporuke revizije date u Izvještaju o reviziji za 2007. godinu, te smo uvidom u preduzete aktivnosti utvrdili sljedeće:

Nerealizovane preporuke:

- Uprava nije okončala popis imovine koja je stečena od dana konstituisanja Uprave i popis cjelokupne pokretne i nepokretne imovine ranijih carinskih uprava, kao i prenos imovinskih prava i plan za razmatranje dugova i obaveza ranijih carinskih uprava;
- Uprava je procijenila obaveze koje mogu nastati kao posljedica neriješenih sudskih sporova ranijih carinskih uprava, ali nije razmotrila status njihovog rješavanja tj. nosioce obaveze plaćanja ovih potencijalnih obaveza koje mogu nastati po ovom osnovu;

3. Sistem internih kontrola ¹

Uprava je uspostavila sistem internih kontrola koji omogućava efikasno nadziranje većine procesa unutar organizacije i povratne informacije za poboljšanje sistema internih kontrola. Takođe, izgrađen je odgovarajući sistem internih kontrola procesa nabavki u fazama provođenja nabavki, kao i u fazi praćenja i kontrole nabavki. Međutim, dalje unapređenje ovog sistema podrazumijeva institucionalno rješenje sistema nabavki koje zbog veličine institucije i obima ukupnih nabavki treba riješiti formiranjem odjeljenja za javne nabavke i imenovanjem lica koja će isključivo biti zadužena za poslove javnih nabavki umjesto komisije za javne nabavke čija nadležnost treba biti izbor najpovoljnijeg ponuđača. Time bi se jasno definisale odgovornosti i ovlaštenja u procesu nabavki i obezbijedila efikasnost samog procesa nabavljanja (poglavlje 6. ovog izvještaja)

Sistem internih kontrola u procesu popisa vlastite imovine i preuzete imovine ranijih carinskih uprava nije efikasan, tako da Uprava nije do danas okončala kompletan popis, evidentiranje preuzete imovine u svoju vanbilansnu evidenciju i usklađivanje stvarnog stanja ove imovine sa stanjem u poslovnim knjigama (poglavlje 5. ovog izvještaja). Takođe, sistem internih kontrola u dijelu izvršenje budžeta na pojedinim kategorijama rashoda (izdaci po osnovu ugovora o radu na određeno vrijeme, izdaci za stimulacije i troškovi kancelarijskog i kompjuterskog materijala) nije bio u potpunosti efikasan (poglavlje 4. ovog izvještaja).

Prihodi od terminala: Ured za reviziju izvršio je uvid u prikupljanje prihoda od taksi po osnovu korištenja terminala za carinjenje robe. Utvrđeno je da Uprava u ovom slučaju postupa po Odluci o utvrđivanju uslova za carinski terminal («Službeni glasnik BiH» broj: 24/07) koja je usvojena 13.03.2007. godine na Upravnom odboru Uprave i koja reguliše osnovne uslove koji moraju ispunjavati carinski terminali, plaćanje troškova terminala, visinu naknade koju plaćaju korisnici terminala i obavezu pravnih lica koji su vlasnici carinskih terminala. Na osnovu tačke V odluke, pravna lica, vlasnici prostora kod kojih se nalaze carinski terminali, obavezni su mjesečno plaćati 30% od ostvarene naknade uplatom na Jedinstveni račun Uprave. Po tom osnovu Uprava je sa svim pravnim licima - vlasnicima terminala zaključila ugovore o

¹ Interna kontrola je skup postupaka koje oblikuje uprava, rukovodioci i ostali zaposleni sa svrhom sticanja razumnog uvjerenja u pogledu postizanja ciljeva na području sljedećih kategorija: 1) uspješnost poslovanja, 2) pouzdanost finansijskih izvještaja i 3) usklađenost sa primjenljivim zakonima i propisima.

korištenju carinskog terminala, osim sa pravnim licem „Slobodna zona Hercegovina“ d.o.o. Mostar, sa kojim ugovor nije zaključen.

Takođe, pravna lica sa kojima su zaključeni ugovori („Intereuropa“ Sarajevo i „Dalmata“ d.o.o. Gabela Polje), kao i pravno lice „Slobodna zona Hercegovina“ d.o.o. Mostar, odbijaju plaćati 30% ostvarene naknade, tako da Uprava primjenjuje postupak prinudne naplate saglasno pravilima koja regulišu prinudnu naplatu javnih prihoda koji pripadaju indirektnim porezima. Ne ulazeći u razloge spora, mišljenja smo da Uprava mora osigurati naplatu prihoda od terminala koji pripadaju indirektnim porezima i koji se kao i svi drugi prihodi (uvozne i izvozne dažbine, akcize, porez na dodatu vrijednost, takse i drugo) uplaćuju na jedinstveni račun Uprave i ulaze u ukupnu raspodjelu prihoda. Međutim, mišljenja smo da u ovom slučaju međusobna prava i obaveze moraju biti utemeljene na obligacionim odnosima, tj. zaključenim ugovorima kako ne bi došlo do eventualnih sudskih sporova po ovom pitanju.

Preporuka: Preporučujemo da Uprava bez odlaganja pristupi rješavanju ovih i svih drugih slučajeva vezanih za carinske terminale u cilju zaključivanja ugovora i definisanju međusobnih prava i obaveza kako bi se osiguralo redovno plaćanje navedenih prihoda. U suprotnom, potrebno je saglasno članu V pomenute odluke pristupiti izmještanju carinskih terminala na drugo mjesto.

4. Planiranje i izvršenje budžeta

Cirkularnim pismom Ministarstva finansija i trezora BiH utvrđena je gornja granica rashoda Uprave izvedena iz Dokumenta okvirnog budžeta institucija Bosne i Hercegovine za 2008. godinu u iznosu od 80.940.420 KM. Uprava je saglasno članu 14. Zakona o sistemu indirektnog oporezivanja prijedlog budžetskog zahtjeva za dodjelu sredstava iz budžeta za 2008. godinu dostavila Upravnom odboru Uprave na usvajanje i davanje saglasnosti na predloženi budžet. Budžetski zahtjev sačinjen je u iznosu od 80.940.420 KM (69.640.420 za tekuće izdatke i 11.300.000 KM za kapitalne izdatke). Posebno je sačinjen Aneks - dodatak zahtjeva za dodjelu sredstava iz budžeta u iznosu od 7.000.000 KM, tako da je ukupan zahtjev za dodjelu sredstava iz budžeta Uprave za 2008. godinu iznosio 87.940.420 KM.

Nakon usaglašavanja prijedloga budžeta sa Ministarstvom finansija i trezora BiH dogovoreno je da ukupan prijedlog budžeta treba planirati u iznosu 82.940.420 KM, i to za tekuće izdatke 73.690.420 KM i kapitalne izdatke 7.250.000 KM. Takođe, predviđeno je da se nabavka službenih odijela (1.500.000 KM) i troškovi upravnih sporova (500.000 KM) planiraju u okviru dodatka-aneksa budžeta. Korigovani zahtjev dostavljen je Upravnom odboru koji je tražio određene korekcije u dijelu povećanja plata zaposlenih i povećanja sredstava za izmirenje obaveza po osnovu pravosnažnih sudskih presuda. Međutim, navedene korekcije nisu uzete u obzir prilikom konačnog odobravanja budžeta za 2008. godinu od strane Ministarstva finansija i trezora BiH.

Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2008. godinu odobrena budžetska sredstva Uprave za 2008. godinu iznosila su 82.645.320 KM (75.379.463 KM za tekuće izdatke, 6.650.000 KM za kapitalne izdatke i 615.857 KM za prenos neutrošenih sredstava za poreske markice). Ukupno izvršenje budžeta za 2008.

godinu iznosilo je 73.796.999 KM KM, što je manje za 8.848.321 KM od odobrenog budžeta ili što predstavlja 89% izvršenja budžeta (Tabela 1. u prilogu ovog izvještaja).

Ispitujući efikasnost sistema internih kontrola u procesima planiranja i raspolaganja javnim sredstvima uočene su određene slabosti koje nisu značajnije utjecale na istinitost i vjerodostojnost finansijskih izvještaja i pravilnost poslovanja u 2008. godini, ali koje mogu imati utjecaja na poslovanje u budućem periodu. S tim u vezi utvrdili smo sljedeće:

Analizom izvršenog budžeta konstatovali smo da planiranje budžetskih sredstava nije izvršeno u skladu sa realno procijenjenim potrebama što je za posljedicu imalo višak neutrošenih sredstava i prestrukturiranje rashoda.

- Najveći višak neutrošenih sredstva ostvaren je na kapitalnim ulaganjima u iznosu od 5.532.672 KM. Od ukupno neutrošenih sredstava na pozicijama kapitalnih ulaganja na nabavku opreme odnosi se 220.538 KM, a na višegodišnja kapitalna ulaganja 5.312.134 KM. Pojedinačna odstupanja izvršenja budžeta u odnosu na plan iskazana su na višegodišnjim kapitalnim ulaganjima za otkup zemljišta (1.792.382 KM), višegodišnjim kapitalnim ulaganjima u objekte (444.144 KM), višegodišnjim kapitalnim ulaganjima u rekonstrukciju i investiciono održavanje (3.075.608 KM) i godišnjim ulaganjima u nabavku opreme (220.538 KM). Kod stavke „rekonstrukcija i investiciono održavanje“ sredstva su prilikom izrade konačne strukture budžeta od strane Ministarstva finansija i trezora BiH pogrešno odobrena na ovoj poziciji, umjesto na poziciji ulaganja u zemljište i objekte. Međutim, ovo nije bitno utjecalo na konačno izvršenje budžeta s obzirom da bi tada višak neutrošenih sredstava bio ostvaren na poziciji „višegodišnja kapitalna ulaganja u zemljište i objekte“. Navedeni višak neutrošenih sredstava nastao je kao posljedica nerealizovanih investicionih ulaganja namijenjenih za otkup zemljišta i početna ulaganja u izgradnju objekata za regionalne centre Banja Luka, Sarajevo, Mostar i Tuzla. Po tom osnovu konstatovali smo da plan ovih ulaganja, bez obzira što se radi o višegodišnjim kapitalnim ulaganjima, nije bio izvršen u skladu sa realno procijenjenim potrebama (početni zahtjev za navedena ulaganja iznosio je 11.300.000 KM), ili da nisu bile preduzete efikasne akcije kod otkupa zemljišta i realizacije ovih ulaganja dijelom i od strane same Uprave;
- Uprava je izvršila jedno prestrukturiranje budžeta u ukupnom iznosu od 3.180.000 KM KM koje je odobrilo Ministarstvo finansija i trezora BiH. Povećanje planiranih izdataka izvršeno je na platama zaposlenih (3.100.000 KM), izdacima za usluge prijevoza i goriva (50.000 KM) i izdacima za osiguranja (30.000 KM). Razlog ovih povećanja najvećim dijelom vezan je za nedostatak sredstava na platama zaposlenih zbog primjena Zakona o platama i naknadama u institucijama BiH i potrebnih sredstava kao dodatak na platu ovlaštenim službenim osobama u Upravi. Takođe, ovo povećanje iskorišteno je za isplatu obračunatih stimulacija zaposlenih što je objašnjeno u nastavku izvještaja. Istovremeno, umanjjenje planiranih rashoda putem preraspodjele izvršeno je na naknadama zaposlenih (1.000.000 KM) i ugovorenim uslugama (2.180.000 KM), što pokazuje da projekcija ovih rashoda nije urađena realno u slučaju kada su moguća umanjjenja na ovim stavkama rashoda.

Preporuka: *Projekcija budžeta Uprave treba obuhvatiti višegodišnja ulaganja koja će sigurno realizovati Uprava, tako da značajne stavke rashoda koje su vezane za kapitalna ulaganja za izgradnju regionalnih centara budu realno planirane prilikom izrade budžeta. Takođe, Uprava treba više pažnje posvetiti planiranju pojedinih tekućih rashoda (naknada zaposlenih i ugovorenih usluga) u skladu sa realnim potrebama.*

Unutrašnja organizacija i ugovori o radu: Odredbama člana 8. stav 7. Zakona o sistemu indirektnog oporezivanja u BiH definisana je obaveza direktora Uprave da donese Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta kojim se propisuje organizaciona struktura Uprave, a pravilnik ne podliježe odobravanju Vijeća ministara. U tom smislu postojeći pravilnik propisuje „načelnu“ organizacionu strukturu s obzirom da je broj izvršilaca u pojedinim organizacionim jedinicama određen planom organizacionog restrukturiranja koji je trebalo završiti u roku od dvije godine. Međutim, Uprava do danas nije u potpunosti zaokružila organizacionu strukturu koja osigurava potpunu funkcionalnost poslovanja i prilagođavanje pravilnika stvarnim potrebama organizacionih jedinica. Kao posljedica toga, stvarni broj izvršilaca na pojedinim radnim mjestima veći je od planiranog broja izvršilaca.

Takođe, Uprava je tokom 2008. godine imala 238 zaposlenih koji su angažovani po ugovoru o radu na određeno vrijeme na period od tri mjeseca, čiji su ugovori produžavni više puta za isti period. Uočili smo kod 222 zaposlena po ovom osnovu da je produženje ovih ugovora vršeno kontinuirano do isteka dvije godine i da je nakon tog perioda izvršen prijem u radni odnos na neodređeno vrijeme.

Mišljenja smo da ovakav oblik zapošljavanja pored toga što dijelom može biti opravdan (zamjena osoblja, nacionalna zastupljenosti, itd), nije u skladu sa propisima koji regulišu oblast zapošljavanja u institucijama BiH. Naime, ovakav način zapošljavanja može predstavljati favorizovanje pojedinih osoba prilikom zapošljavanja jer je prijem izvršen bez primjene procedura konkursa.

Preporuka: *Preporučujemo da Uprava konačno zaokruži organizacionu strukturu donošenjem novog pravilnika i definiše tačan broj potrebnih izvršilaca s obzirom da su do sada već poznate potrebe za osobljem na pojedinim radnim mjestima. Takođe, preporučujemo da Uprava prijem u radni odnos zasniva na konkursu i time osigura konkurenciju prilikom zapošljavanja.*

Stimulacije na plate: Uprava je u decembru 2008. godine izvršila obračun i isplatu stimulacija na plate u neto iznosu od 620.785 KM. Stimulacije su obračunate na osnovu odluke direktora Uprave u visini jedne plate zaposlenog i isplaćene jednokratno za 622 zaposlena, odnosno stimulacije su isplaćene samo zaposlenima koji nemaju dodatak za ovlaštenja po osnovu posebnih uslova radnog mjesta. Iako je visina obračunate i isplaćene stimulacije u granicama dozvoljene (do 2,5% od iznosa budžeta za plate i naknade, odnosno 20% godišnje osnovne plate po zaposlenom), mišljenja smo da ovako selektivan i jednokratni obračun stimulacije nije u skladu sa stvarnom namjenom i prirodom ovih izdvajanja s obzirom da član 27. stav 1. Zakona o platama i naknadama u institucijama BiH definiše da stimulacija podrazumjeva novčanu nagradu koja se može isplaćivati zaposlenom za izvanredne

rezultate rada. Stoga, nismo sigurni da su samo zaposleni bez ovlaštenja po osnovu posebnih uslova rada stekli uslove za stimulacije i pored činjenice da je Uprava sama napravila izuzeća u okviru ove kategorije onih koji su bili na bolovanju više od 960 sati i kojima je bila izrečena disciplinska mjera. Takođe, Uprava nije donijela pravila kojim bi se precizirali kriteriji, mjerila učinka i postupak ostvarivanja prava na isplate po ovom osnovu.

Preporuka: Preporučujemo da Uprava donese pravila koja će regulisati kriterije za isplate stimulacija i mjerila učinka svakog zaposlenog. Mišljenja smo da stimulacije treba odobravati za izvanredne rezultate u radu na prijedlog nadređenih uzimajući u obzir sve zaposlene i da se efekti izvanrednih rezultata rada trebaju sumirati mjesečno.

Kancelarijski i kompjuterski materijal i izdaci za obrasce i papir: Revizijom smo konstatovali da su pojedine nabavke ovog materijala bile izvršene od dobavljača koji nisu bili izabrani za ove namjene. Takođe, procedure nabavki za ove izdatke bile su započete tokom 2008. godine, ali nisu na vrijeme završene. Analizom potrošnje kancelarijskog i kompjuterskog materijala i izdataka za obrasce i papir konstatovali smo znatno povećanje ovih izdataka u posljednja dva mjeseca 2008. godine (realizovano oko 40% u odnosu na ukupnu godišnju realizaciju).

Preporuka: Preporučujemo da Uprava unaprijedi sistem internih kontrola prilikom planiranja i realizacije ovih izdataka tako da se definišu odgovornosti za stvaranje ovih troškova i uskladi potrošnja sa stvarnim potrebama i optimalnim zalihama ovog materijala.

5. Popis imovine

Uprava nije za 2008. godinu završila popis cjelokupne pokretne i nepokretne imovine ranijih carinskih uprava i popis imovine koja je stečena od dana konstituisanja Uprave. Po tom osnovu finansijski izvještaji za 2008. godinu nisu sačinjeni na osnovu popisa za 2008. godinu. Naime, saglasno članu 32. Zakona o sistemu indirektnog oporezivanja Uprava je bila obavezna u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu zakona izvršiti popis cjelokupne pokretne i nepokretne imovine ranijih carinskih uprava kao i donijeti plan za prenos imovinskih prava i plan za razmatranje dugova i obaveza ranijih carinskih uprava.

Aktivnosti u vezi popisa imovine bile su preduzete za svaku poslovnu godinu. Međutim, navedene aktivnosti nikada nisu bile do kraja završene. Uprava nije od konstituisanja (2004. godine) do kraja 2008. godine izvršila inventuru (usklađivanje) stvarnog stanja cjelokupne imovine ranijih carinskih uprava sa podacima iz svojih vanbilansnih evidencija i knjigovodstvenih evidencija ranijih carinskih uprava. Kao posljedica toga, sve redovne popise preuzete imovine (2005., 2006. i 2007. godine) Uprava nije na vrijeme završila i usaglasila sa poslovnim knjigama.

Popis imovine praćen je mnogobrojnim poteškoćama, počev od nepotpunih evidencija ranijih carinskih uprava, te premještanjem preuzete imovine između regionalnih centara Uprave. Međutim, svake godine popis imovine započinje dosta kasno (krajem decembra) i traje isuviše dugo (npr. elaborat o popisu imovine za 2007. godinu

sačinjen je tek 15.10.2008. godine). Po tom osnovu sam popis gubi svoj smisao i svrhu jer nikada nije okončan prije definisanog roka za predaju finansijskih izvještaja. Uprava je za razliku od prethodnih godina na osnovu popisa za 2007. godinu uspjela da evidentira u naturalnim pokazateljima veći dio sredstava i da na osnovu toga izvrši usklađivanje sa stanjem u pomoćnoj i glavnoj knjizi stalnih sredstava. Popisom po regionalnim centrima evidentiran je znatan broj manjka i viška sredstava koji se nije mogao kvalifikovati kao takav, jer su pojedini manjkovi/viškovi evidentirani zbog nedostatka inventurnog broja ili premještanja sredstava između regionalnih centara. Na osnovu tako obavljenog popisa donesena je odluka da se "stvarni" višak, odnosno sredstva koja su stvarno pronađena, a prethodno su kao takva evidentirana u pomoćnim knjigama, evidentiraju vanbilansno u glavnu knjigu. Takođe, za dio sredstava koja su iskazana kao manjak u odnosu na stanje evidentirano u pomoćnoj knjizi stalnih sredstava, Uprava je formirala posebne komisije po regionalnim centrima koje su zadužene da preispitaju realnost utvrđenih manjkova. Problem na terenu prilikom obavljanja popisa predstavlja i ranije slobodno premještanje sredstava bez ikakve evidencije. Međutim, u cilju otklanjanja ovih slabosti Uprava je 28.06.2007. godine donijela instrukciju o internoj proceduri prijema i premještanja stalnih sredstava kojom se propisuje način prijema novih sredstava, ali i način promjene statusa stalnih sredstava prilikom premještanja iz jedne u drugu organizacionu jedinicu. Takođe, jedan broj organizacionih jedinica Uprave izvršio je popis doniranih stalnih sredstava i ista su od 01.01.2008. godine evidentirana u pomoćnoj knjizi stalnih sredstava i u okviru glavne knjige vode se u vanbilansnoj evidenciji. Međutim, kompletan posao u vezi popisa za 2008. godinu i rješavanja manjka sredstava nije okončan.

Preporuka: Preporučujemo da Uprava okonča popis imovine ranijih carinskih uprava za 2008. godinu i konačno uskladi stvarno stanje sa svojim vanbilansnim evidencijama o prezetim sredstvima ranijih carinskih uprava, te da cjelokupnu imovinu evidentira vanbilansno u Glavnoj knjizi trezora do rješavanja konačnog vlasništva imovine. Takođe, potrebno je da aktivnosti u vezi popisa otpočnu mnogo ranije uzimajući u obzir specifičnost institucije (veličinu, organizacionu strukturu, prenos dijela imovine ranijih carinskih uprava i dr.). Prilikom izrade plana popisa i imenovanja komisija potrebno je da se precizno definišu nosioci aktivnosti i rokovi izvršenja popisa kako bi se popis mogao završiti na vrijeme i da finansijski izvještaji za 2009. godinu budu sačinjeni na osnovu izvještaja o popisu te iste godine.

Preporučujemo da se nakon vanbilansnog evidentiranja preuzete imovine u Glavnoj knjizi trezora istraže eventualne razlike između tako formiranih evidencija u Glavnoj knjizi Ministarstva finansija i trezora institucija BiH i evidencija koje postoje u Glavnim knjigama Ministarstva finansija i trezora Federacije BiH i Ministarstva finansija Republike Srpske, u kojima su evidentirana stanja imovine ranijih carinskih uprava.

6. Nabavke

Revizija je svojim postupcima u prethodnoj fazi izvršila pregled i provjeru pojedinih nabavki koje se odnose na nabavku kompjuterske opreme, namještaja, uniformi i guma za službena vozila. Konstatovali smo određene zajedničke slabosti koje su većinom vezane za izradu tenderske dokumentacije i evaluaciju samih ponuda kroz bodovanje kriterija. Navedeno se odnosi na sljedeće:

Prilikom sastavljanja tenderske dokumentacije Uprava nije jasno i precizno definisala kriterije za kvalifikaciju ponuđača i kriterije za ocjenu same ponude. Kriteriji za kvalifikaciju ponuđača vezani su za kvalifikovanost ponuđača da izvrši ugovor u skladu sa predmetom nabavke, a kriteriji za dodjelu ugovora vezani su za konkretnu potrebu ugovornog organa na osnovu zahtjeva i specifikacije koju definiše sam ugovorni organ za određenu vrstu nabavke. S toga, prilikom dodjele ugovora na osnovu „ekonomski najpovoljnije ponude“ Uprava nije osigurala da se prilikom sačinjavanja tenderske dokumentacije i određivanja podkriterija vodi računa da su ti podkriteriji u realnom odnosu koji odgovaraju potrebama Uprave i da su oni, što je moguće više, mjerljivi i relevantni za identifikovanje najbolje ponude za svaki ugovor pojedinačno.

Tako smo uočili da u pojedinim slučajevima nedostaju kvantitativni kriteriji (količinske specifikacije kod nabavki guma) ili kriteriji kojima treba jasno definisati kvalitet robe ako se isti zahtjeva (kompjuterska oprema, namještaj, uniforme).

Takođe, u cilju osiguranja transparentnosti, jednakog tretmana i nediskriminacije Uprava nije kvantifikovala kriterije za ocjenu najpovoljnije ponude na način da se bodovi koji se dodjeljuju svakoj ponudi mogu realno, jednako i objektivno ocijeniti, niti osigurala da ponuđači unaprijed znaju na koji način će njihova ponuda biti ocijenjena sa jasno određenom metodom ocjene zadatih podkriterija. Takođe, primjetili smo u dva slučaja da ugovorni organ u obavještenju o nabavci, kao i u tenderskoj dokumentaciji, rok za prijem ponuda navodi 28 dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku BiH“, iako je u skladu sa članom 11. stav 1. tačka g) Uputstva o primjeni Zakona o javnim nabavkama BiH dužan navesti tačno mjesto, datum i sat prijema pismenih ponuda. Tako su kod nabavke auto guma dvije ponude zaprimljene nakon isteka navedenog roka i iste uzete u razmatranje.

Takođe, Uprava nije okončala procedure nabavki za usluge goriva i avio karti za službena putovanja u inostranstvo. Procedure nabavki za usluge goriva izvršene su za Regionalne centre Sarajevo i Tuzla, a u okviru istog postupka procedure nisu bile okončane za Regionalne centre Banja Luka i Mostar jer je postupak poništen zbog nedovoljnog broja prihvatljivih ponuda. Uprava je nakon toga 18.06.2008. godine pokrenula pregovarački postupak koji takođe nije bio okončan do kraja 2008. godine. Procedure izbora najpovoljnijeg ponuđača za usluge avio karti kod službenih putovanja u inostranstvo započete su 11.08.2008. godine. Postupak je 14.11.2008. godine poništen zbog nedovoljnog broja pristiglih ponuda. Istovremeno, pokrenut je novi postupak koji je okončan tek 27.02.2009. godine izborom dobavljača „Bio-tours“ Sarajevo.

Preporuka: Potrebno je posvetiti više pažnje sastavljanju tenderske dokumentacije koja treba precizno da definiše potrebe Uprave kod svake vrste nabavke, te da se prilikom definisanja kriterija za ocjenu ponuda i kriterija za



odjelu ugovora vodi računa da oni budu realno mjerljivi i da se definišu formule za vrednovanje zadatih kriterija. Preporučujemo da Uprava prilikom sastavljanja tenderske dokumentacije i definisanja kriterija kvalifikovanosti ponuđača vodi računa da traženi dokazi budu razumni, jasni i precizni i da ne smiju imati ograničavajući efekat na konkurenciju, kao i da se prilikom provođenja cjelokupnog postupka izbora najpovoljnijeg dobavljača u potpunosti poštuje Zakon o javnim nabavkama. Takođe, potrebno je da Uprava poveća efikasnost procesa pojedinih nabavki čije provođenje traje isuviše dugo (npr. gorivo i avio karte).

7. Korespondencija sa klijentom

Upravi je uručen Nacrt izvještaja o reviziji za 2008. godinu na razmatranje i dostavljanje eventualnih novih dokaza i komentara na nalaze revizije.

U ostavljenom roku od 15 dana, Uprava je dostavila komentare na nalaze sadržane u Nacrtu izvještaja o reviziji.

Po našoj procjeni, Uprava nije dostavila nove dokaze i činjenice koje bi utjecale na izmjenu nalaza sadržanih u Nacrtu izvještaja o reviziji, a pojedini komentari u vezi neutrošenih sredstava budžeta dijelom su izmijenjeni radi boljeg razumijevanja teksta izvještaja. Po tom osnovu ovaj Izvještaj predstavlja konačan izvještaj dostavljen klijentu sa određenim korekcijama u odnosu na Nacrt izvještaja o reviziji.

U prilogu Izvještaja dostavljamo vam komentare Uprave i naš odgovor na komentare.

Reviziono tim:

Kovinčić Dragoljub, viši revizor

Hamzagić Nermin, revizor

Pavlović Nataša, revizor

Jozić Danijel, revizor

Gogić Nevena, pomoćni revizor

**Odobreni i izvršeni budžet za 2008. godinu****Tabela 1.****Uprava za indirektno oporezivanje BiH**

Red. broj	Vrsta rashoda	Odobreni budžet	Promjena strukture budžeta	Ostala povećanja*	Ukupno budžet (3+4+5)	Izvršenje budžeta	Razlika (6-7)	% (7/6)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
I	Tekući izdaci	75.379.463	0	615.858	75.995.321	72.679.672	3.315.649	96
1.	Plate zaposlenih	45.056.104	3.100.000	0	48.156.104	48.004.167	151.937	100
2.	Naknade troškova zaposlenih	13.053.642	-1.000.000	0	12.053.642	11.933.562	120.080	99
3.	Putni troškovi	842.259	0	0	842.259	514.449	327.810	61
4.	Izdaci telefonskih i poštanskih usluga	2.537.488	0	0	2.537.488	2.329.576	207.912	92
5.	Izdaci za energiju i komunalne usluge	1.557.936	0	0	1.557.936	1.395.792	162.144	90
6.	Nabavka materijala	2.440.117	0	0	2.440.117	2.193.755	246.362	90
7.	Izdaci za usluge prijevoza i goriva	837.390	50.000	0	887.390	840.365	47.025	95
8.	Unajmljivanje imovine i opreme	973.710	0	0	973.710	851.373	122.337	87
9.	Izdaci za tekuće održavanje	900.682	0	0	900.682	668.771	231.911	74
10.	Izdaci za osiguranje	194.742	30.000	0	224.742	189.740	35.002	84
11.	Ugovorene usluge i druge usluge	6.985.393	-2.180.000	615.858	5.421.251	3.758.121	1.663.130	69
II	Kapitalni izdaci	6.650.000	0	0	6.650.000	1.117.328	5.532.672	17
1.	Nabavka zemljišta	1.850.000	0	0	1.850.000	57.618	1.792.382	3
2.	Nabavka građevina	600.000	0	0	600.000	155.856	444.144	26
3.	Nabavka opreme	1.108.000	0	0	1.108.000	887.462	220.538	80
4.	Nabavka ostalih stalnih sredstava	0	0	0	0	0	0	0
5.	Rekonstrukcija i investiciono održavanje	3.092.000	0	0	3.092.000	16.392	3.075.608	1
III	Tekući grantovi	0	0	0	0	0	0	0
IV	Ukupan budžet	82.029.463	0	615.858	82.645.321	73.797.000	8.848.321	89
	Broj zaposlenih	2.400			2.400	2.319	81	97

(*) Neutrošena sredstva za štampanje poreskih i kontrolnih markica iz 2007. godine prenesena u 2008. godinu.