



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



H.Čemerlića 2, 71000 Sarajevo, Tel: ++ 387 (0) 33 70 35 73, Fax: 70 35 65 - www.revizija.gov.ba, e-mail: saibih@bih.net.ba

**IZVJEŠTAJ O REVIZIJI
UPRAVE ZA INDIREKTNO OPOREZIVANJE BOSNE I
HERCEGOVINE ZA 2009. GODINU**

Broj: 01-02-07-16-1-832/10

Sarajevo, mart 2010. godine



SADRŽAJ

I	MIŠLJENJE REVIZORA	3
II	NALAZI I PREPORUKE	5
1.	Uvod	5
2.	Rezime	5
3.	Postupanje po ranijim preporukama	6
4.	Sistem internih kontrola	7
4.1.	Interna revizija	8
4.1.1.	Angažovanje vanjske revizije	8
5.	Upravljanje i rukovođenje	9
5.1.	Upravni odbor	9
5.2.	Direktor	11
6.	Budžet	11
7.	Tekući izdaci	13
7.1.	Plaće i naknade	13
7.2.	Pravdanje putnih naloga	15
8.	Unutrašnja organizacija i sistematizacija radnih mjesta	15
9.	Zapošljavanje	16
10.	Nabavke	17
11.	Popis sredstava i izvora sredstava	18
12.	Sudski sporovi	19
13.	IT sistem	19
III	KORESPONDENCIJA	21
	Prilog:	
	Tabela 1. Analiza odobrenog i izvršenog budžeta za 2009. god.	22



I MIŠLJENJE REVIZORA

Osnova za reviziju

Izvršili smo reviziju finansijskih izvještaja **Uprave za indirektno oporezivanje Bosne i Hercegovine** (u daljem tekstu: Uprava) i usklađenosti poslovanja sa važećom zakonskom regulativom za godinu koja se završava na dan 31. decembra 2009. godine.

Odgovornost rukovodstva

Rukovodstvo Uprave je odgovorno za pripremu i fer prezentaciju 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 (broj 01-St4-16-1810/05). Ova odgovornost obuhvata: uspostavljanje, 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 također odgovorno za usklađenosti 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 prosuđivanju revizora, 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 također uključuje ocjenu primijenjenih računovodstvenih politika i značajnih procjena izvršenih od strane rukovodstva, kao i ocjenu opće prezentacije finansijskih izvještaja.

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



Mišljenje

Prema našem mišljenju finansijski izvještaji Uprave za indirektno oporezivanje prikazuju fer i istinito, po svim bitnim pitanjima, stanje imovine i obaveza na dan 31. prosinca 2009. godine, rezultate poslovanja i izvršenje budžeta za godinu koja se završava na taj dan, u skladu sa prihvaćenim okvirom finansijskog izvještavanja.

Finansijsko poslovanje Uprave u toku 2009. godine bilo je u svim materijalno značajnim aspektima u skladu s važećom zakonskom regulativom.

Isticanje predmeta

Ne izražavajući rezervu na dato mišljenje, skrećemo pažnju na sljedeće:

- Kao što je navedeno u poglavlju 5. Izvještaja, Upravni odbor Uprave je najveći dio godine funkcionisao u nepotpunom sastavu jer nadležni organi nisu pravovremeno okončali procedure imenovanja članova Upravnog odbora a ni samo definisanje pravnog statusa Upravnog odbora nije do kraja riješeno.

Uprava je tokom cijele godine funkcionisala u uslovima nedefinisanog statusa direktora Uprave jer Vijeće ministara nije završilo postupak imenovanja novog direktora. Direktor je nakon isteka mandata ostao u radnom odnosu a ovlaštenja da potpisuje sva službena akta iz nadležnosti Sektora za poslovne usluge kao i akta koja su nastala u djelokrugu rada drugih sektora i odjeljenja u okviru Uprave za indirektno oporezivanje, neposredno prije isteka mandata, prenio je na pomoćnika direktora – rukovodioca Sektora za poslovne usluge.

- Kao što je navedeno u poglavlju 7. Izvještaja, tekući izdaci koji su realizovani u toku 2009. godine imali su određenih nedostataka i propusta po pitanju plaća, naknada, stimulacija i prekovremenog rada.
- Kao što je navedeno u tački 9. Izvještaja, proces zapošljavanja u Upravi je imao određenih nedostataka i propusta.
- Kao što je navedeno u tački 13. Izvještaja, uočili smo određene nedostatke u pogledu funkcionalnosti IT sistema.

Sarajevo, 25.05.2010. 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 institucionalna i organizaciona osnova za jedinstveni sistem indirektnog oporezivanja u BiH koji će poduprijeti ukupnu makroekonomsku stabilnost i fiskalnu održivost i pružiti potporu funkcionisanju jedinstvenog ekonomskog teritorija u BiH.

Jedinstvenim sistemom indirektnog oporezivanja uspostavlja se sistem naplate prihoda po osnovu indirektnih poreza (uvozne i izvozne takse, akcize, porez na dodatnu 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 je Uprava sa sjedištem u Banjaluci. Uprava ima ispostave i filijale na cijelom teritoriju Bosne i Hercegovine koje su organizovane na ekonomskim principima sa svrhom maksimalnog povećanja efikasnosti Uprave i osiguranja pogodnosti za poreske obaveznike.

Organizacija Uprave strukturisana je tako da pokriva prostor Bosne i Hercegovine sa Središnjim uredom u Banjaluci i regionalnim centrima Sarajevo, Mostar, Tuzla i Banjaluka. U sastavu regionalnih centara nalaze se carinske ispostave. U sastavu carinskih ispostava nalaze se granični prijelazi, 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. Rezime

Ured za reviziju je izvršio reviziju Uprave u skladu sa Zakonom o reviziji i INTOSAI standardima, uvažavajući opće uslove okruženja u kojem je Uprava funkcionisala u toku 2009. godine.

Revidiranjem poslovanja Uprave utvrdili smo određeni broj nepravilnosti i nedostataka u dijelu koji se odnose na sljedeće:

- Upravljačka struktura Uprave, po mišljenju revizije nije bila organizovana na zadovoljavajućem nivou u toku 2009. godine, te smo se prilikom revidiranja uvjerali u određene slabosti i nedostatke, a tu prije svega mislimo na pitanje isteklog mandata direktora i nekim od članova Upravnog odbora (detaljnije vidjeti poglavlje 5).



- Proces zapošljavanja u Upravi je također, po mišljenju revizije, imao određenih nedostataka i propusta (detaljnije vidjeti poglavlje 9).
- Unutrašnja organizacija Uprave nije u potpunosti uspostavljena na zadovoljavajući način. Tokom rada uočili smo kako je ovaj problem prisutan duže vremensko razdoblje te smo konstatovali kako je krajnje vrijeme da se isto riješi u cilju što boljeg, efikasnijeg i racionalnijeg poslovanja institucije (detaljnije vidjeti poglavlje 8).
- Pri realizaciji tekućih izdataka (plaće, naknade i sl.) identifikovani su određeni nedostaci i propusti (detaljnije vidjeti poglavlje 7).
- Nadalje, uočili smo i određene nedostatke i propuste u pogledu: organizacije službe za javne nabavke, evidentiranju i praćenju potencijalnih finansijskih efekata zbog sudskih sporova i funkcionalnosti IT sistema.

3. Postupanje po ranijim preporukama

Ured za reviziju institucija BiH (u daljem tekstu: Ured) izvršio je reviziju poslovanja Uprave za 2008. godinu o čemu je sastavljen Izvještaj o reviziji za 2008. 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 2008.godinu. Osvrtom na preporuke revizije date u Izvještaju o reviziji za 2008.godinu, te uvidom u preduzete aktivnosti utvrdili smo sljedeće:

Realizovane preporuke:

- Unaprijeđen je sistem internih kontrola prilikom planiranja i realizacije izdataka za uredski i kompjuterski materijal, obrasce i papir.
- Uprava je izvršila vanredni popis imovine za 2008. godinu i uskladila stanje sa knjigovodstvenom evidencijom.
- Izvršen je popis imovine za 2009. godinu i usklađeno stvarno stanje sa vanbilansnim evidencijama o preuzetim sredstvima ranijih carinskih uprava, te cjelokupna imovina evidentirana vanbilansno u Glavnoj knjizi trezora do konačnog rješavanja vlasništva nad imovinom.
- Preduzete su aktivnosti u cilju usklađivanja eventualnih razlika koje postoje u izvanbilančnim evidencijama koje je formirala Uprava o sredstvima preuzetim od ranijih carinskih uprava Federacije BiH i Republike Srpske sa evidencijama o istim sredstvima koje se vode u Ministarstvu finansija Federacije BiH odnosno Ministarstvu finansija RS.

Realizacija u toku:

- Izrađen je pravilnik o sistematizaciji radnih mjesta i podnesen je Upravnom odboru na usvajanje, međutim isti još uvijek nije usvojen od strane Upravnog odbora.



- Uprava je riješila probleme u vezi sa redovnom naplatom prihoda od terminala osim sa preduzećem Slobodna zona Hercegovina, čije je rješavanje u toku.
- Preduzimaju se određene aktivnosti kako bi se pojedine stavke rashoda realnije planirale a posebno kapitalna ulaganja za izgradnju regionalnih centara, (cijeli proces, dobrim dijelom, ovisi o prilivu donatorskih sredstava).
- Preduzete su aktivnosti na unaprjeđenju tenderske dokumentacije.
- Povećana je efikasnost kod provođenja određenih postupaka javnih nabavki.

Nerealizovane preporuke:

- Nisu donesena pravila koja regulišu kriterijume za isplate stimulacija i mjerila učinka svakog zaposlenog.
- Djelomično je realizovana preporuka revizije u vezi zapošljavanja ali je i u 2009. godini zabilježen određeni broj lica koja su zaposlena bez procedure javnog konkursa, u dosta manjem obimu nego prethodnih godina.

4. Sistem internih kontrola

Revizija je utvrdila kako u Upravi nije izgrađen u potpunosti efikasan sistem internih kontrola koji se bazira na modelu od pet komponenti: kontrolnog okruženja, procjene rizika, kontrolnih aktivnosti, informacija i komunikacija te monitoringa. Slabosti sistema internih kontrola, po mišljenju revizije, ogledaju se u prvom redu u nedefinisanoj upravljačkoj strukturi Uprave u 2009. godini, unutrašnjoj organizaciji koja već duži vremenski period nije riješena na zadovoljavajući način, uočenim određenim nedostacima u realizaciji tekućih izdataka, itd.

Uspostavljanje efikasnog i uspješnog sistema internih kontrola najviše će koristiti rukovodstvu Uprave, jer će takav sistem osigurati zakonitost poslovanja u svim segmentima, kao i spriječiti sve moguće propuste, nepravilnosti i eventualne zloupotrebe korištenja javnih sredstava (u razumnom uvjerenju). Nadalje po mišljenju revizije potrebno je jasno definisati i razraditi odgovornosti za nadziranje internih kontrola unutar organizacije, tako da postoji jasno i precizno viđenje koje je osoblje odgovorno za određene funkcije.

Sugeriramo kontinuitetno praćenje i nadziranje poslovnih procesa i dosljednu primjenu već usvojenih pravila i procedura. Također je potrebno izgraditi i unaprijediti procedure izvještavanja rukovodstvu o identifikovanim nepravilnostima internih kontrola i preduzimanje odgovarajućih brzih korektivnih mjera.

Revizija skreće pažnju rukovodstvu Uprave kako se sa postojećim sistemom internih kontrola izlaže velikim rizicima poslovanja i mogućem postojanju raznih nepravilnosti i slabosti (primjer rizika poslovanja su slabosti u kontrolnoj funkciji povrata poreza za koji smo saznali u toku završne revizije). Revizija je mišljenja kako je neophodno podići sistem internih kontrola na znatno viši nivo od postojećeg, kroz definisanje jasnih i preciznih pravila poslovanja, kao i njihovu primjenu.

Revizija preporučuje rukovodstvu Uprave identifikovanje svih značajnijih poslovnih procesa koji se odvijaju u okviru cjelokupnog poslovanja Uprave (uključujući obavezno proces prikupljanja, raspodjele prihoda i povrata poreza). Nakon toga bilo bi korisno odrediti – procijeniti rizike nastanka materijalnih grešaka za svaki identifikovani poslovni proces (rizici poslovanja), te u skladu sa procijenjenim rizicima poslovanja kreirati odgovarajući sistem internih kontrola koji će u razumnoj mjeri spriječiti nastanak mogućih propusta i nepravilnosti.



4.1. Interna revizija

Tokom revizije obratili smo pažnju na rad i organizaciju Odjeljenja za internu reviziju i došli do saznanja kako bi, po mišljenju revizije, trebalo poboljšati i unaprijediti rad Interne revizije. Dojam revizije je kako interna revizija bazira svoj rad na kontrolnim funkcijama i aktivnostima vezanim za provjeru određenih pojava – odnosno rutinskim aktivnostima. Nadalje, uočili smo kako ozbiljan problem u radu predstavlja otežana komunikacija načelnika Odjeljenja za internu reviziju sa zaposlenicima u grupama za internu reviziju pri regionalnim centrima. Naime, nije uspostavljeno radno mjesto šefa grupe preko kojeg bi načelnik Odjeljenja izdavao naloge grupi i koji bi vršio koordinaciju rada unutar grupe, što je veoma važno za timski rad na kojem se zasniva uspješna revizija. S obzirom da se na nivou institucija BiH vode aktivnosti na uspostavi Središnje harmonizacijske jedinice, smatramo da će ove aktivnosti biti od koristi i samom Odjeljenju za internu reviziju, te bi se trebalo aktivno uključiti u ovaj proces, kako bi interna revizija u Upravi funkcionisala u punom kapacitetu. U cilju unapređenja rada interne revizije (koji su dobrim dijelom sadržani i u godišnjem izvještaju interne revizije), preporučujemo sljedeće:

- ***kadrovski jačati Odjeljenje za internu reviziju na taj način da se unutar odjela rasporede ljudi koji imaju znanje i vještine, visoku stručnost i ostale sposobnosti, te odgovarajuće iskustvo i zvanje na poslovima interne revizije,***
- ***rad Odjela zasnivati na standardima interne revizije i legislativi iz ovog područja ,***
- ***permanently organizovati i provoditi program edukacije, a u cilju unapređenja revizionih znanja i vještina kao vida stalnog usavršavanja,***
- ***jačati profesionalnost, nezavisnost i odgovornost internih revizora,***
- ***uspostaviti i održavati sistem za praćenje realizacije preporuka.***

4.1.1. Angažovanje vanjske revizije

Dana 28.12.2009. godine Upravni odbor je donio Odluku broj UO 2812/119/09 u vezi sa angažovanjem vanjske revizije za ispitivanje prikupljanja i raspodjele prihoda za 2009. godinu. Nadalje, u istoj Odluci se navodi kako će Upravni odbor odlučiti o predmetu, sadržaju i obimu revizije (član I.). Uočili smo i da je Uprava tražila od Upravnog odbora dodatna objašnjenja, odnosno da se precizira predmet, sadržaj i obim revizije (dopis broj 01-50-1-381-2/10 od 11.02.2010. godine) kako bi u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama mogli sprovesti odgovarajuću proceduru za izbor profesionalnog tijela (nezavisnog vanjskog revizora).

Član 35. Zakona o sistemu indirektnog oporezivanja u BiH koji govori o vanjskom pregledu glasi:

Za svaku navršenu godinu od stupanja ovog zakona izvršit će se revizija poslovanja Uprave od strane Ureda za reviziju BiH. U periodu od pet godina nakon stupanja na snagu ovog zakona, Odbor će angažovati usluge vanjskog profesionalnog tijela da obavi godišnji pregled rada Uprave kao i ispitivanje prikupljanja i raspodjele prihoda koju vrši Uprava. Ovaj se postupak provodi uz punu saradnju javnih revizionih institucija BiH, Federacije i Republike Srpske. Nakon isteka petogodišnjeg perioda, Odbor odlučuje o tome da li nastaviti sa postupkom iz prethodnog stava. Troškovi vezani za vanjsku reviziju podmiruju se iz budžeta Uprave. Svi izvještaji koja izda profesionalno tijelo dostupni su javnosti.



Uvidom u Zapisnike sa sjednica Upravnog odbora utvrđeno je da za 2008. godinu nije izvršeno poravnanje kao i da nije usvojen Izvještaj nezavisne revizije o prikupljanju i raspodjeli prihoda koje je ostvarila Uprava u 2008. godini (Zapisnik sa 103. sjednice Upravnog odbora, 19.10.2009. godine).

Ovom prilikom ističemo da Ured za reviziju institucija BiH u dosadašnjem postupku angažovanja vanjskih revizora nije bio uključen ni u kom obliku, te u svojim revizionim izvještajima nije obuhvatao i revidirao proces prikupljanja i raspodjele prihoda, nego je to isključivo radila vanjska revizija.

Iz gore navedenog, po mišljenju revizije, nije u potpunosti jasno i precizno definisano šta je predmet vanjske revizije i što se podrazumijeva pod punom saradnjom revizionih institucija u BiH. Mišljenja smo kako bi Upravni odbor trebao razriješiti spomenute dileme i zauzeti jasan i precizan stav u pogledu angažovanja vanjskog nezavisnog revizora, a posebno precizirati što je predmet vanjske revizije. Također, neophodno je osigurati da svi izvještaji vanjske revizije, u skladu sa Zakonom, budu dostupni javnosti.

5. Upravljanje i rukovođenje

Zakonom o sistemu indirektnog oporezivanja u Bosni i Hercegovini uspostavljena je institucionalna i organizaciona osnova za jedinstveni sistem indirektnog oporezivanja u Bosni i Hercegovini. Zakonom su ustanovljeni Uprava za indirektno oporezivanje kojom upravlja direktor i koja je mjerodavna provoditi zakonske i druge propise o indirektnom oporezivanju te Upravni odbor koji za svoj rad odgovara Vijeću ministara i koji je nadležan za utvrđivanje prijedloga politike o indirektnom oporezivanju i druge zadatke predviđene Zakonom.

5.1. Upravni odbor

Upravni odbor sastoji se od šest članova. Članovi odbora su ministar finansija i trezora BiH, ministri finansija Federacije BiH i Republike Srpske i tri stručnjaka za indirektno oporezivanje. Svi ministri su članovi Odbora po službenoj dužnosti, a po jednog stručnog člana imenuju Vijeće ministara BiH i vlade Federacije i Republike Srpske. Predstavnik distrikta Brčko i predstavnik Centralne banke BiH imaju status posmatrača u Odboru. Mandat članova Odbora je pet godina. Prema Zakonu o sistemu indirektnog oporezivanja Upravni odbor je pravno lice.

Tokom revizije uočili smo kako ova odredba u praksi izaziva određene nejasnoće u pogledu njenog stvarnog značenja te bi prema našem mišljenju bilo neophodno osigurati autentično tumačenje od strane zakonodavca i otkloniti sve dileme koje se pojavljuju u praksi (pitanje odnosa Uprave i Upravnog odbora, pečata, sjedišta i sl.).

Također, tokom revizije uočili smo da je od 15.03.2009. godine Upravni odbor radio u nepotpunom sastavu, odnosno sa članovima kojima je istekao mandat. Naime, 15.03.2009. god. istekao je petogodišnji mandat stručnom članu Odbora imenovanom od strane Vlade Republike Srpske, 19.04.2009. godine mandat je istekao članu Odbora imenovanom od strane Vlade Federacije BiH a 24.06.2009. stručnom članu imenovanom od strane Vijeća ministara BiH. Vlada Federacije BiH imenovala je novog stručnog člana 04.11.2009. godine a Vlada Republike Srpske i Vijeće ministara BiH do kraja godine nisu imenovali svoje stručne članove.

Stručni članovi Odbora imenovani ispred Vlade Federacije BiH i Vijeća ministara BiH nastavili su sudjelovati u radu Odbora i nakon isteka mandata te im je za navedeno



razdoblje isplaćivana i propisana naknada iako je *Odlukom o utvrđivanju visine naknade članova Upravnog odbora Uprave za indirektno oporezivanje i posmatrača* od 05.11.2004. godine i *Izmjenom i dopunom* navedene odluke od 17.04.2007. godine regulisano da članovi Upravnog odbora pravo na naknadu ostvaruju od dana imenovanja do dana isteka mandata. Stručni član Odbora imenovan ispred Vlade Republike Srpske nije sudjelovao u radu Odbora nakon isteka mandata niti je dobijao naknadu od dana isteka mandata do dana razrješenja od strane Vlade Republike Srpske (18.6.2009.god.). Međutim, Upravni odbor se na svojoj 105. sjednici složio da se stručnom članu imenovanom ispred Vlade Republike Srpske retroaktivno isplati iznos naknade za navedeno razdoblje što je i učinjeno u 11. mjesecu 2009. godine.

Stručni član Odbora ispred Vijeća ministara BiH imenovan je privremeno, izvan redovne procedure sa obrazloženjem da će obavljati dužnost dok se ne steknu uslovi za preuzimanje dužnosti od strane stručnog člana koji je imenovan u redovnoj proceduri izbora člana Upravnog odbora. Privremeni angažman ovog člana Upravnog odbora traje više od pet godina, dakle više od mandata članova izabranih u redovnoj proceduri.

Tokom 2009. godine Upravni odbor održao je ukupno 10 sjednica. Visina naknade članovima Upravnog odbora regulisana je *Odlukom o utvrđivanju visine naknade članova Upravnog odbora Uprave za indirektno oporezivanje i posmatrača* od 05.11.2004. godine. i *Izmjenom i dopunom* navedene odluke od 17.4.2007. godine. Članovima Upravnog odbora iz reda stručnjaka određena je naknada u visini tri prosječne plaće zaposlenih u Upravi za indirektno oporezivanje za prethodni mjesec a posmatračima u visini od 50 % navedenog iznosa. Također je navedeno da članovi Upravnog odbora i posmatrači imaju pravo na naknadu od dana imenovanja do dana prestanka mandata. Ministar finansija i trezora BiH te ministri finansija Federacije BiH i Vlade Republike Srpske su članovi Odbora po službenoj dužnosti i ne pripada im pravo na naknadu.

Tokom 2009. godine članovi Upravnog odbora ostvarili su sljedeće naknade u neto iznosu:

	Naknade ukupno	Naknade po mjesecima											
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Član UO delegiran od Vlade RS	22.292	5.388	3.162	1.903	0	0	0	0	0	0	0	11.839	0
Član UO delegiran od VM BiH	46.302	5.388	3.162	3.806	3.843	3.808	3.805	3.805	3.612	3.545	3.483	3.489	4.551
Član UO delegiran od Vlade FBiH	46.302	5.388	3.162	3.806	3.843	3.808	3.805	3.805	3.612	3.545	3.483	3.489	4.551
Posmatrač u UO ispred - CB BiH	10.004	2.694	1.581	1.903	1.921	1.904	0	0	0	0	0	0	0
Posmatrač u UO ispred - Distrikt Brčko	23.151	2.694	1.581	1.903	1.921	1.904	1.902	1.902	1.806	1.772	1.741	1.744	2.275
Posmatrač u UO ispred -CB BiH	5.761,83	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1.741	1.744	2.275

Naknade članovima Upravnog odbora su povećane u januaru i decembru 2009. godine temeljem povećanja ukupnih neto plaća u Upravi za indirektno oporezivanje prouzrokovanog isplatom stimulacija zaposlenim u prosincu 2008. godine i studenom 2009. godine što se automatski odrazilo i na povećanje naknada članovima Upravnog odbora.



5.2. Direktor

Direktoru Uprave mandat je istekao 08.12.2008. godine. Direktor nije državni službenik i imenuje ga Vijeće ministara u skladu sa Zakonom o ministarskim imenovanjima, imenovanjima Vijeća ministara i drugim imenovanjima Bosne i Hercegovine (Sl. glasnik BiH, broj 7/03). Izuzetno od člana 9. navedenog Zakona, Odbor služi kao izborna komisija za izbor direktora. Upravni odbor i Vijeće ministara započeli su aktivnosti na izboru novog direktora tek 29.12.2008. godine a natječaj je raspisan 27.1.2009. godine. Do kraja 2009. godine nije završena procedura izbora i imenovanja novog direktora tako da je cijelu 2009. godinu Uprava funkcionisala u okolnostima nedefinisanog upravljačkog statusa direktora Uprave.

Ovlasti da potpisuje sva službena akta iz nadležnosti Sektora za poslovne usluge kao i akta koja su nastala u djelokrugu rada drugih sektora i odjeljenja u okviru Uprave za indirektno oporezivanje direktor je neposredno prije isteka mandata prenio na pomoćnika direktora – rukovoditelja sektora za poslovne usluge (Ovlaštenje broj: 01-34-3321/08 od 05.12.2008. godine). U skladu s navedenim ovlaštenjem isti je potpisao godišnji finansijski izvještaji Uprave za 2009. godinu kao i izjavu o odgovornostima.

Iz svega navedenog evidentno je da je Uprava tokom 2009. godine funkcionisala u okolnostima narušene - nedefinisane upravljačke strukture, sa nepotpunim Upravnim odborom i nedefinisanim statusom direktora.

Mišljenja smo da neriješena pitanja oko imenovanja članova Upravnog odbora kao i neimenovanje direktora mogu imati utjecaja na efikasno vršenje zakonom predviđenih funkcija Uprave kao i na povećanje rizika po budžet institucija Bosne i Hercegovine.

Za efikasno funkcionisanje Uprave i kvalitetno obavljanje zakonom joj povjerenih dužnosti, bez značajnih rizika za budžet institucija BiH, neophodno je imati uspostavljenu stabilnu upravljačku strukturu, bez ikakvih neizvjesnosti po pitanju njenog kontinuiteta. Takva struktura se može osigurati pravovremenim pokretanjem i završetkom Zakonom predviđenih procedura izbora direktora i članova Upravnog odbora od strane nadležnih institucija ili izmjenama Zakonskih propisa kojima bi se jasno odredio status dužnosnika kojima je istekao mandat, njihove nadležnosti i odgovornosti u razdoblju do imenovanja novih.

6. Budžet

Budžet Uprave za 2009. godinu odobren je u ukupnom iznosu od 98.733.000 KM, poslije korekcije – umanjena (instrukcija – zahtjev MMF) u iznosu od 4.158.885 KM isti je iznosio 94.574.115 KM, te izvršenim prijenosom nerealizovanih višegodišnji kapitalnih ulaganja u iznosu od 5.312.134 KM, tako da je ukupno odobreni budžet iznosio 99.886.249 KM, a isti je realizovan u iznosu od 83.750.201 KM, što je manje za 16.136.048 KM od planiranog ili 84 % (vidjeti tablicu 'Odobreni i izvršeni budžet za 2009. godinu' u prilogu izvještaja). Planirani broj zaposlenih na temelju kojeg je sačinjen budžet je 2476, a stvarno zaposlenih na 31.12.2009. bilo je 2464.

Uprava tokom 2009. godine nije vršila promjenu strukture rashoda.



Uočili smo pojavu kako se iz godine u godinu vrši prijenos višegodišnji kapitalnih ulaganja¹, tako je iz 2008. godine preneseno u 2009. godinu uz saglasnost Ministarstva finansija i trezora iznos od 5.312.133 KM. U toku 2009. godine za kapitalne izdatke utrošena su sredstva u iznosu od 1.289.837 KM. Od tog iznosa na nabavu opreme utrošeno je 626.725 KM, a na višegodišnja kapitalna ulaganja 663.111 KM (nabavka zemljišta 411.168 KM i nabavka građevina 251.943 KM)

Što se tiče finansijske realizacije planiranog budžeta, kako se vidi iz gore prezentovanih podataka ista je ostvarena sa 84 %. No ako analiziramo i drugi segment tj. vezu sa realizacijom plana i programa rada tj. aktivnostima koje su realizovane stanje je sljedeće²:

Plan rada:

Planom rada obuhvaćene su aktivnosti koje provodi Uprava iz svog djelokruga rada u skladu sa Zakonom o indirektnom oporezivanju. Aktivnosti su planirane kroz organizacione jedinice Uprave.

Planovi su sačinjeni po sektorima i objedinjeni u jednu cjelinu. Godišnjim planom su planirane aktivnosti iz područja obavljanja svih administrativnih poslova, prikupljanja poreza i carina kao i raspoređivanje i doznačavanje prihoda od indirektnih poreza i ostalih prihoda, kreiranje zakonskog okvira iz područja rada Uprave, te održavanje i razvijanje informacionih tehnologija kao jednog važnog segmenta u procesu djelovanja Uprave.

Izveštaj o radu:

Uprava je u izvještajnom razdoblju u okviru normativne djelatnosti provodila značajne aktivnosti, koje su se posebno ogledale u pripremi i izradi slijedećih propisa: Zakona o akcizama u BiH, Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o porezu na dodanu vrijednost, Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o sistemu indirektnog oporezivanja u BiH, Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o uplatama na jedinstveni račun i raspodjeli prihoda, Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o primjeni Zakona o PDV, Pravilnika o primjeni Zakona o akcizama u BiH, Pravilnika o akciznim markicama za duhanske prerađevine, alkoholna pića, voćnu prirodnu rakiju, kavu i vino. Pored navedenog Uprava je donijela značajan broj operativnih naputaka, kojima se reguliše postupanje u primjeni propisa o indirektnom oporezivanju. Također je u izvještajnom razdoblju sudjelovala u pripremi međunarodnih sporazuma koji se odnose na rad ove institucije, te redovno podnosila izvještaje Direkciji za europske integracije o napretku BiH u provođenju Privremenog sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. U izvještajnom razdoblju su pripremljeni i svi materijali i podaci potrebni za rad Upravnog odbora i izvršene obaveze i zadaci koje su naložili Upravni odbor, Vijeća ministara i Parlamentarna skupština BiH.

U okviru naplate prihoda, Uprava je u izvještajnom razdoblju na Jedinstveni račun trezora u 2009. godini prikupila **5.171.928.154 KM**, a poslije izvršenih povrata od **739.770.773 KM** ostaje neto prihod od **4.437.043.921 KM**, što je u okviru planiranog. Poslovi iz nadležnosti Uprave u izvještajnom razdoblju obavljani su u Središnjem uredu sa sjedištem u Banja Luci i regionalnim centrima koji se nalaze u Banja Luci, Tuzli, Sarajevu i Mostaru, putem svojih osnovnih i unutrašnjih organizacionih jedinica,

¹ Višegodišnja kapitalna ulaganja planirana su za izgradnju objekata za regionalne centre Sarajevo, Banja Luka, Mostar i Tuzla, te izgradnja novih i rekonstrukcija postojećih graničnih prijelaza. Predviđeno je da Europska komisija donatorskim sredstvima finansira izgradnju objekata, a obaveza Uprave je osigurati zemljište, neophodnu infrastrukturu, potrebne dozvole i saglasnosti.

² Podaci su preuzeti iz Izvještaja o radu Uprave za 2009. godinu



utvrđenih Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta Uprave, sa ukupnim brojem od 2464 zaposlena zaključno sa 31.12.2009. godine.

Revizija nema namjeru davati ocjene u svezi sa aktivnostima i Izvještajem o radu Uprave (mišljenja smo kako ocjenu o Izvještaju o radu trebaju dati zakonom predviđene institucije, što je u ovome slučaju Upravni odbor i Vijeće ministara BiH), ali smatramo potrebnim da određene podatke prezentujemo javnosti.

U skladu sa Zakonom o sistemu indirektnog oporezivanja u BiH, članom 8. je regulisano kako je direktor odgovoran za izradu godišnjeg izvještaja o finansijskom stanju i aktivnostima Uprave i dostavlja ga Upravnom odboru. Upravni odbor revidira direktorov godišnji izvještaj i objavljuje ga u Službenom glasniku BiH po završetku svake finansijske godine. Pregledajući službene glasnike BiH uočili smo da ne postoji praksa objavljivanja izvještaja o radu u istim kao ni revizionih izvještaja koje je izradio vanjski revizor u svezi sa prikupljanjem i raspodjelom prihoda. Smatramo kako bi spomenuti izvještaj trebalo objavljivati u službenim glasnicima u skladu sa zakonskom regulativom, kako bi isti bili dostupni javnosti.

7. Tekući izdaci

7.1. Plaće i naknade

Ukupni izdaci za plaće i naknade u 2009. godini iznose 69.354.132 KM i predstavljaju realizaciju od ukupno 96 % u odnosu na planirana sredstva.

Naknada za odvojeni život: Naknada za odvojeni život u Upravi isplaćuje se na temelju Pravilnika o plaćama i novčanim naknadama zaposlenih u Upravi (član 19.) i ista iznosi 400 KM mjesečno. Državni službenici čije je mjesto prebivališta od mjesta rada udaljeno preko 140 km imaju pravo na naknadu za odvojen život izuzev pomoćnika direktora i načelnika odjeljenja i državnih službenika raspoređenih u Sektoru za poreze koji imaju pravo na odvojeni život ako im je mjesto prebivališta udaljeno preko 100 km. Zaposlenici koji su raspoređeni na radno mjesto na graničnom prijelazu čije je mjesto prebivališta udaljeno preko 140 km imaju pravo na naknadu za odvojen život.

Prema članu 19. stav 3. propisano je da državni službenici i zaposlenici koji nisu radili u bivšim carinskim upravama, poreskim upravama ili ministarstvima finansija nemaju pravo na odvojeni život bez obzira na udaljenost mjesta prebivališta od mjesta rada.

Uvidom u dokumentaciju i obračune koji se odnose na naknadu za odvojeni život zaposlenih u Upravi konstatovano je da se navedena naknada isplaćuje za sve one koji na to imaju pravo u skladu s odredbama navedenog Pravilnika u iznosu od 400 KM izuzev direktoru Uprave kojem se naknada za odvojeni život isplaćuje u iznosu od 1.000 KM. Temelj za navedenu isplatu direktoru Uprave je zaključak donesen od strane Upravnog odbora nakon imenovanja istog.

Naime prema nacrtu zapisnika sa 28. sastanka Upravnog odbora od 07.12.2004. godine članovi UO dogovorili su se da direktor Uprave dobije plaću u iznosu od 5.000 KM i mjesečnu najamninu za stan u Banjaluci. Prema našim saznanjima navedeno pravo na naknadu crpi se iz Ugovora koji je sklopljen između direktora i predsjednika Upravnog odbora na početku mandata, međutim, navedeni Ugovor nije nam prezentovan tokom revizije.



Prema internim pravilima Uprave zaposlenici koji ispunjavaju uslove za naknadu za odvojeni život ne ostvaruju pravo na naknadu za smještaj.

Revizija je mišljenja da bi zaposleni u Upravi trebali ostvarivati ista prava po pitanju naknada kao i zaposleni u drugim institucijama BiH, u skladu sa Zakonom o plaćama i naknadama.

Jednokratna isplata stimulacije za 2009.godinu: Uz plaću za mjesec studeni 2009.godine isplaćena je stimulacija zaposlenima Uprave u ukupnom iznosu od 892.683 KM, te stimulacija zaposlenim u organizacionim jedinicama Upravnog odbora u ukupnom iznosu od 10.759 KM (visina stimulacije su se kretale u rasponu od 100 KM do 4.084 KM). Temelj za isplatu stimulacije je Odluka direktora Uprave broj: 02-2-2581/09 od 09.11.2009.godine kojom su definisani kriterijumi za dodjelu stimulacije.

Zaključkom sa 24. sastanka Stručnog kolegija Uprave održanog dana 02.12.2009.godine doneseni su konačni stavovi po pitanju isplate stimulacije.

Isplata je izvršena na način da je zaposlenicima koji nemaju dodatak od 20 % na plaću u skladu s odredbama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, utvrđen iznos od jedne prosječne plaće primljene u 2009. godini dok je za ovlaštena službena lica određen iznos od 50 % prosječne plaće primljene u 2009. godini. Osim toga odlučeno je kako se ostalim zaposlenim u Upravi koji nisu predloženi za stimulaciju od svojih pretpostavljenih, ukoliko nisu disciplinski kažnjavani i ukoliko nisu bili više od 22 dana na bolovanju u 2009.godini, isplati također stimulacija na način da zaposlenim koji nemaju ovlaštenja bude isplaćeno 200 KM, a ovlaštenim službenim licima po 100 KM.

Iz navedenog se može zaključiti kako ovlaštena službena lica u Upravi koja imaju dodatak na plaću od 20 % u skladu s odlukom Upravnog odbora broj: UO 1710/106/08 od 17.10.2008.godine, nisu vrednovana na jednak način kao i lica koja nemaju ovlaštenja, kada je u pitanju isplata stimulacije. Revizija uvažava činjenicu da su pojedine pozicije u okviru Uprave koje nisu obuhvaćene Odlukom o dodatku radno intenzivne i u kvalitativnom i kvantitativnom smislu, posebno u određenim razdobljima budžetske godine, te da se i tim licima u skladu s izvršenim aktivnostima može odobriti stimulacija za njihov angažman, međutim revizija je mišljenja kako to ne bi trebalo biti pravilo za sve zaposlenike u sastavu Uprave.

Nadalje, utvrdili smo kako je izvršena isplata stimulacije i direktoru Uprave.

Preporuka:

Sugeriše se Rukovodstvu Uprave da u skladu s odredbama Zakona o plaćama i naknadama odnosno podzakonskim aktima, sačini interni akt kojim bi bilo regulisano pitanje isplate novčanih nagrada (stimulacija) zaposlenima u Upravi.

Prekovremeni rad: Revizijom plaća i naknada utvrdili smo kako je u 2009.godini isplaćeno ukupno 189.263 KM na ime prekovremenog rada. Naime naknade za prekovremeni rad se odnose najvećim dijelom na isplate izvršene zaposlenicima koji su bili angažovani na godišnjem popisu sredstva i obaveza Uprave, kao i na izvanrednom popisu koji je izvršen polovicom 2009.godine, a po preporuci revizionog tima koji je revidirao finansijski izvještaj za 2008.godinu.

Isplata naknade za prekovremeni rad je izvršena na način da je iz Središnjeg ureda dostavljena instrukcija regionalnim centrima gdje je navedeno koliko se sati



prekovremenog rada priznaje komisijama pojedinačno, a u zavisnosti od obima posla, odnosno sredstava koje treba popisati.

Prekovremeni rad je isplaćivan u pojedinim slučajevima u maksimalno zakonom dopuštenom iznosu (80 sati) na mjesečnom nivou.

Uočeno je kako nisu sačinjavani pregledi o dnevnom angažovanju lica na popisu, već je isplata izvršena na osnovu izvještaja iz organizacionih jedinca u zbirnom iznosu, a u skladu s ograničenjima datim iz Središnjeg ureda vezano za maksimalni broj sati koji se priznaju pojedinačno po komisijama.

Preporuka:

Uzimajući u obzir broj zaposlenih u Upravi, organizacionu strukturu, stvarne potrebe za prekovremenim radom, revizija je mišljenja kako bi bilo neophodno sačiniti interni akt vezano za prekovremeni rad koji bi uvažio odredbe Odluke Vijeća ministara koja reguliše ovu problematiku, ali kojim bi bile detaljno razrađene procedure vezano za prekovremeni rad.

To se prije svega odnosi na jednoobrazan način praćenja prekovremenog rada, način odobravanja zaposleniku da radi prekovremeno i sl.

Način isplate plaće direktoru Uprave: Plaća direktoru Uprave u toku 2009. godine vrši se u skladu sa Zakonom o plaćama i naknadama zaposlenih u institucijama BiH, međutim, kako nam je saopćeno tokom revizije, ne postoji rješenje kojim se direktoru utvrđuje koeficijent u skladu sa spomenutim Zakonom.

Tokom revizije prezentovana nam je tužba od 25.03.2010.godine, koju je direktor pokrenuo protiv Ministarstva finansija i trezora BiH radi isplate pripadajuće plaće. Temelj za pokretanje tužbe je kako je navedeno kršenje odredaba Ustava BiH, član IX stav 2, obzirom da je direktoru prethodno utvrđena plaća u iznosu od 5.000 KM, stupanjem na snagu Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH ista smanjena.

7.2. Pravdanje putnih naloga

U toku 2009, godine putni troškovi su realizovani u iznosu od 532.301 KM. Analiziranjem i revidiranjem putnih troškova uočili smo kako se pravdanje putnih troškova (putni troškovi u inostranstvu) u pojedinim slučajevima ne vrši u skladu sa Odlukom Vijeća ministara, tj. u roku od 5 dana.

Sugerišemo preduzimanje dodatnih aktivnosti kako bi se putni troškovi u inozemstvu pravdali u skladu sa Odlukom Vijeća ministara.

8. Unutrašnja organizacij i sistematizacija radnih mjesta

Pravni temelj za donošenje Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta Uprave sadržan je u članu 8. stav (7) Zakona o sistemu indirektnog oporezivanja u BiH i članu 20.stav (3) Zakona o upravi za indirektno oporezivanje kojim je propisano da direktor izrađuje i podnosi na odobravanje Odboru Pravilnik kojim propisuje organizacionu strukturu Uprave.

Revizija je mišljenja da je problem sa Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta u Upravi evidentan. Naime Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji je načelno (kako smo informisani) prihvaćen pri formiranju Uprave, tako da razvojem Uprave i izmjenama okolnosti u one u kojima danas djeluje, navedeni Pravilnik, po mišljenju revizije, ne zadovoljava u potpunosti potrebe za suvremenom i efikasnom organizacijom.



Rukovodstvo Uprave je Upravnom odboru Uprave za indirektno oporezivanje BiH nekoliko puta dostavljalo na razmatranje prijedlog Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta radi usvajanja istog. U nekoliko navrata je odobravana izmjena postojeće sistematizacije zbog hitnih potreba za angažovanjem zaposlenih po određenim organizacionim jedinicama.

Revizijom smo utvrdili kako je posljednji prijedlog Pravilnika sa izmjenama i dopunama Upravnom odboru dostavljen na razmatranje 17.12.2009. godine, a isti do završetka revizije nije usvojen.

Revizija ponovo sugeriše razmatranje ovog izuzetno važnog segmenta poslovanja, te konačno rješavanje i usvajanje funkcionalne i racionalne unutrašnje organizacije, kroz aktivnosti koordinisane između direktora Uprave i Upravnog odbora, kako bi Uprava efikasnije funkcionisala. Mišljenja smo kako je dobro postavljena organizaciona struktura – unutrašnja organizacija jedan od temeljnih preduslova za efikasno poslovanje institucije.

9. Zapošljavanje

Pitanje kadrovske politike odnosno zapošljavanja u Upravi je jedno od kompleksnijih pitanja koje ima značajan utjecaj na funkcionisanje iste.

Po mišljenju revizije ta kompleksnost je posljedica sljedećih faktora: više propisa koji regulišu pitanje zapošljavanja, organizacione strukture Uprave, postojeća sistematizacija radnih mjesta, potreba ispunjenja uslova nacionalne zastupljenosti po organizacionim jedinicama, znatan broj lica iz bivših entitetskih carinskih uprava koja su ostala bez posla po formiranju Uprave, dužina trajanja procedura po javnim oglasima, velika fluktuacija kadrova, specifičnosti određenih radnih mjesta i sl. Navedeni čimbenici su, prema našem mišljenju, imali određenog utjecaja na transparentnost u zapošljavanju u Upravi u 2009.godini.

Naime u Upravi je uočeno angažovanje lica na određeno vrijeme, a na razdoblje od 3 mjeseca, gdje su ugovori sa istim obnavljani u kontinuitetu u trajanju od 2 godine i više, nakon čega su lica sa navedenim statusom u skladu sa članom 16. Zakona o radu u institucijama BiH prelazila u stalni radni odnos u Upravi.

Broj lica koja su u skladu sa članom 16. Zakona o radu u institucijama BiH, tokom 2009.godine prešla iz statusa na određeno u status zaposlenog na neodređeno vrijeme je 91, od čega su 53 lica zaposlenici bivših entitetskih carinskih uprava³, a 38 lica angažovanih eksterno (21 lica sa VSS i 17 lica sa VŠS – SSS).

Navedenim licima je ugovor o radu na određeno vrijeme produžavan u kontinuitetu unazad dvije godine od dana prelaska u status zaposlenika na neodređeno vrijeme u 2009.godini.

Prema podacima dobijenim tokom revizije u Upravu je tokom 2009.godine primljeno ukupno 225 novih radnika (prvi puta zasnovan radni odnos u Upravi).

³ Obrazloženje za prijem lica bivših entitetskih carinskih uprava dano od strane Uprave prenosimo u originalnoj verziji. "Zaposleni iz bivših carinskih uprava, koji su stekli status zaposlenika iz člana 30. Zakona o sistemu indirektnog oporezivanja u BiH, bili su učesnici internih oglasa za popunjavanje radnih mjesta u Upravi, provedenih u drugoj polovini 2004. godine, u okviru procesa organizacionog restrukturisanja iz člana 31. istog Zakona, a ostali su neraspoređeni, te stavljeni u status zaposlenika na raspolaganju, usljed izvršene racionalizacije u pogledu broja organizacionih jedinica i broja zaposlenih u odnosu na ranije carinske uprave, u skladu sa Planom organizacionog restrukturisanja. S obzirom da im je, po isteku perioda raspolaganja i otkaznog roka, radni odnos prestao, njihov prijem je vršen zavisno od često proisteklih potreba, a zbog brojnih samovoljnih i nepredvidivih napuštanja Uprave od strane raspoređenih u spomenutom procesu."



Od toga broja 192 zaposlenika su pripravnici sa VSS koji su primljeni po javnom oglasu.

Jedanaest lica od navedenog broja (225) su zaposlenici bivših carinskih uprava primljeni po osnovu ugovora o radu na određeno vrijeme (lica koje su ostala neraspoređena u procesu organizacionog prestrukturisanja) - svi sa SSS. Preostali broj primljenih zaposlenika (22) su lica primljene na određeno vrijeme (eksterno), a u strukturi istih je 9 sa VSS, 1 sa VŠS, 11 sa SSS i 1 NK. U obrazloženju sačinjenom za potrebe revizije, kao razlog za prijem istih se navodi: nacionalna zastupljenost u organizacionoj jedinici, do kada ugovor traje i da neće biti produžen, prijem zbog potrebe službe i sl.

Inače, u skladu s podacima o zaposlenima koji su prezentovani reviziji, Uprava je na dan 31.12.2009.godine imala ukupno 2.464 zaposlenih, od kojeg broja je 2.156 na neodređeno vrijeme i 307 na određeno vrijeme.

Struktura zaposlenih na određeno vrijeme je sljedeća: 193 pripravnika sa visokom stručnom spremom koji su primljeni na temelju javnog oglasa i angažovanih na razdoblje od jedne godine; 114 lica angažovanih na određeno vrijeme, na razdoblje od 3 mjeseca ili kraće (47 lica sa VSS, 2 lica sa VŠS, 62 lica sa SSS i 3 lica NK). Među 114 lica angažovanih na određeno vrijeme na dan 31.12.2009.godine nalaze se i lica koja su radni odnos na određeno vrijeme u Upravi prvi puta zasnovali u 2008.godini, a kojima su ugovori produžavani tokom 2009.godine.

Uzimajući u obzir kako je od 10. juna 2009. godine stupio na snagu Zakon o izmjenama i dopunama zakona o državnoj službi u institucijama BiH prema kojem je za angažovanje lica na određeno vrijeme, instituciji neophodna saglasnost Agencije za državnu službu, revizija je za 47 lica (lica sa VSS koje su sa 31.12.2009. godine bile angažovane na određeno vrijeme u Upravi) tražila pribavljene saglasnosti ADS-a. Navedene saglasnosti reviziji nisu prezentovane jer kako smo informisani u toku 2009. godine Uprava nije tražila saglasnosti od ADS-a vezano za angažovanja državnih službenika na određeno vrijeme.

Potrebno je istaći da u skladu s podacima koje su nam prezentovala ovlaštena lica u Upravi od početka primjene Zakona o izmjenama i dopunama zakona o državnoj službi nije bilo novih prijema lica sa VSS na ugovor na određeno vrijeme od 3 mjeseca. Na temelju pregleda sačinjenog od strane kadrovske službe Uprave za 32 lica koja su bila angažovana na određeno vrijeme u 2009. godini nije obnovljen ugovor o radu.

Preporuka

Revizija uvažava poteškoće sa kojima se rukovodstvo Uprave suočava kada je u pitanju kadrovska politika i zapošljavanje, ali pri tome ipak sugerše da bi rukovodstvo Uprave trebalo da nastojati da sve aktivnosti u vezi sa procesom zapošljavanja vrši u saradnji sa nadležnim institucijama, uz dosljednu primjenu propisa koji regulišu ovu oblast.

10. Nabavke

Revizija je utvrdila da još uvijek postoje određene slabosti i nedostaci u organizaciji sistema javnih nabavki kojima treba posvetiti više pažnje kako bi cjelokupan proces bio efikasan i proveden u potpunosti prema važećoj legislativi. Želimo skrenuti pažnju rukovodstvu Uprave na sljedeće nedostatke kod procesa nabavki koje smo uočili tokom obavljanja revizije:



- Organizaciona struktura i broj izvršilaca koji se bave pitanjem procesa nabavki po mišljenju revizije nije u potpunosti uspostavljena na zadovoljavajući način, kada je u pitanju podijeljenost dužnosti u samom procesu nabavki, s obzirom na veličinu Uprave i sredstava koje se realizuju primjenom Zakona o javnim nabavkama.
- Plan nabavki na godišnjem nivou ne sadrži rokove započinjanja procedura, vrstu postupka za planirane nabavke, ne sadrži sve robe i usluge za koje je u skladu sa Zakonom neophodno provesti proceduru izbora dobavljača itd. Ne sačinjava se analitički plan nabavki sa detaljnom specifikacijom roba i usluga koje se planiraju nabaviti, sa planiranim količinama i procijenjenim vrijednostima, vrstom postupka i rokovima okončanja postupaka. Točno definisanje plana nabavki, koje stavke on obuhvata je bitno sa stajališta praćenja zakonske odredbe da ukupna vrijednost izravnih nabavki ne može preći 10% budžeta nabavki.
- Ne postoji u potpunosti zadovoljavajuća razdvojenost dužnosti kod provođenja postupaka (raspodjela odgovornosti i ovlaštenja između pripreme tenderske dokumentacije i izbora dobavljača). Da bi se izbjegla preferisanja određenih dobavljača, komisija bi trebala samo vršiti evaluaciju ponuda i dati preporuku o izboru dobavljača, a ne i sačinjavati tendersku dokumentaciju.

Nabavka usluga opravki i održavanja vozila: Ukupni izdaci ovih usluga iznose 82.545 KM. Utvrdili smo kako je Uprava u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama izabrala dobavljača za nabavu auto guma. Međutim, pored nabavki guma koje su vršene od izabranog dobavljača Uprava je vršila nabavke auto guma koje nisu ugovorene sa izabranim dobavljačem, tako da se cijene nabavljenih guma nisu mogle kontrolisati u skladu sa potpisanim ugovorom.

Preporučujemo rukovodstvu Uprave analiziranje naših zapažanja i preduzimanje odgovarajućih aktivnosti u cilju zakonitog i transparentnog procesa nabavki. Uprava bi trebala da vrši nabavke od izabranog dobavljača u skladu sa ugovorenim količinama i cijenama roba.

11. Popis sredstava i izvora sredstava

Uprava je uvažila preporuke revizije iz Izvještaja o reviziji za 2008. godinu te je na vrijeme okončala popis sredstava za 2009. godinu. Time je napravljen značajan iskorak u pravcu konačnog sravnjenja stanja imovine kojom raspolaže Uprava. Također, Uprava je preduzela aktivnosti u cilju usklađivanja eventualnih razlika koje postoje u izvanbilančnim evidencijama koje je formirala Uprava o sredstvima preuzetim od ranijih carinskih uprava Federacije BiH i Republike Srpske sa evidencijama o istim sredstvima koje se vode u Ministarstvu finansija Federacije BiH odnosno Ministarstvu finansija RS.

Revizija je svjesna činjenice da je za konačno rješavanje navedenog pitanja potrebna i saradnja entitetskih vlada te cijeni navedene aktivnosti i preporučuje rukovodstvu Uprave da u okviru svojih mogućnosti i dalje zadrži aktivan odnos prema navedenom pitanju.



12. Sudski sporovi

Nadležne organizacione jedinice Uprave provode prvostepeni upravni postupak iz oblasti carinskih propisa i u tom postupku donose se prvostepene odluke (rješenja) kojim se carinski obaveznici naknadno, nakon završenog postupka carinjenja, obavezuju na plaćanje uvoznih dažbina ukoliko se utvrdi da iste nisu pravilno naplaćene u redovnom carinskom postupku. Postoje i druge zakonske osnove za naplatu carinskog duga za koji se naknadno utvrdi da je nastao ali nije plaćen u skladu sa važećim propisima. Drugostepenu odluku po žalbi na ove odluke donosi direktor Uprave.

Također, Sektor za poreze putem svojih organizacionih jedinica provodi upravne postupke u svrhu utvrđivanja, naplate i kontrole indirektnih poreza i donosi prvostupanjske odluke kojim se poreski obaveznici dodatno obavezuju na plaćanje PDV ili se istim odobrava povrat PDV na prvostupanjske odluke po žalbi. Odluku po žalbi u drugoj upravnoj instanci donosi direktor Uprave. Postupke prinudne naplate tj. naplate indirektnih poreza ostalih prihoda i pristojbi prinudnim putem u prvom stepenu provode nadležne grupe za prinudnu naplatu pri regionalnim centrima, koji donose i prvostupanjske odluke po žalbi. Direktor Uprave, kao drugostepeni organ, cijeni pravilnost i zakonitost prvostepenih odluka. Protiv drugostepenih odluka Uprave može se pokrenuti upravni spor tužbom kod Suda BiH.

Na osnovu informacije Odjeljenja za pravne poslove o upravnim postupcima koje Uprava za indirektno oporezivanje BiH provodi u vezi sa naknadnom naplatom i povratom indirektnih poreza u Sektoru za carine (carinsko - upravni postupak) i Sektoru za poreze (PDV kontrola) konstatovano je da ukupna vrijednost upravnih sporova u 2009. godini temeljem naknadne naplate iznosi 20.654.244 KM a po osnovu zahtjeva za povrat 1.309.731 KM.

Preporuka

Revizija je mišljenja da bi Uprava na osnovu postojećih predmeta i raspoložive dokumentacije trebala da izvrši unapređenje sistema praćenja i kontinuiranog vođenja evidencije s ciljem osiguranja adekvatnih informacija za potrebe menadžmenta. Premda se ne može prejudicirati ishod sudskih sporova trebalo bi osigurati preciznije podatke o vrijednosti sudskih sporova uzimajući u obzir i troškove sudskog spora, kao i eventualne kamate.

13. IT sistem

Prema Planu nabavki za potrebe Sektora za informacione tehnologije (Sektor za IT) za 2009. godinu zahtijevano je oko 850.000 KM za nabavu opreme i softvera. Od toga je realizovan samo manji dio traženih budžetskih sredstva, što smatramo nedovoljnim, za potrebe Sektora za IT. Napominjemo da Sektor za IT pokriva najvažnije segmente poslovanja od kojih zavisi opća funkcionalnost sistema. Nedostatak finansijskih sredstava predstavlja rizik koji bi mogao izazvati probleme u poslovanju, pa čak i zastoj pojedinih segmenata kompleksnog informacionog sistema.

Revizija je ustanovila da postojeća Strategija razvoja informacione tehnologije, koja u ovoj godini ističe, nije usvojena te da kao takva nije bila obavezujuća. Da bi bila djelotvorna strategija bi trebala biti direktno vezana za poslovne ciljeve, te za proces strateškog planiranja.

Analizom rizika se određuju slabosti koje bi mogle pogoditi resurse firme te se izvršava procjena vjerovatnoće da će se identifikovane prijetnje i ranjivosti ostvariti, kao i procjena uticaja ostvarivanja tih prijetnji. Ista nije kreirana u Sektoru za IT, te tako nisu definisani segmenti informacionog sistema koji su vitalni, opterećeni i izloženi najvišem riziku. Analiza rizika je neophodna za osiguranje neprekidnog poslovanja i veoma korisna prilikom planiranja budžeta i kreiranja Plana sigurnosti informacionog sistema. Utvrđeno je da je informacioni sistem carinskih deklaracija zastario u segmentima softvera i hardvera. Iz toga proizlazi da je potrebno izvršiti analizu i pokrenuti projekt modernizacije sistema carinskih deklaracija.

U toku je proces virtuelizacije i prijenosa pojedinih segmenata sistema sa postojećih servera na novonabavljene. Smatramo kako je potrebno provesti testni projekt virtuelizacije ASYCUDA sistema. Virtuelizacijom ASYCUDA sistema bi se prevazišli problemi koji mogu nastati uslijed zastarjelosti opreme, i znatno smanjili rizici nefunkcionisanja pojedinih dijelova sistema. Time bi dobili fleksibilniji i sigurniji sistem, sa mogućnošću brzog oporavka na bilo kojoj lokaciji, što je za distribuisani ASYCUDA sistem veoma značajno. U procesu virtuelizacije se umjesto postojećih servera mogu koristiti postojeće radne stanice odgovarajućih performansi. Pored ASYCUDA sistema korisno bi bilo virtuelizovati i procese koji funkcionišu na domen kontroleru i serveru za elektronsku poštu.

U postojećoj strategiji izrade rezervnih kopija nije predviđena procedura za čuvanje podataka na udaljenoj lokaciji. Uprava ima sve preuslove da može čuvati rezervne kopije na udaljenoj lokaciji (npr. regionalni centri) te na taj način dodatno osigurati funkcionalnost informacionog sistema.

Svakodnevno se koristi znatan broj aplikacija koje rade na savremenim platformama u okruženjima koja se jako brzo razvijaju. Takva okruženja imaju potrebu za stalnom nadogradnjom i administracijom, te ih je neophodno unapređivati.

Kako bi informacioni sistem osigurali i dodatno unaprijedili revizija daje sljedeće preporuke:

- ***Osigurati neophodna budžetska sredstva za rad Sektora za IT i time smanjiti rizike neprekidnog funkcionisanja vitalnih dijelova informacionog sistema, a time i sistema u potpunosti.***
- ***Kreirati i usvojiti strategiju razvoja informacione tehnologije, te istu u potpunosti uskladiti sa poslovnim ciljevima organizacije.***
- ***Kreirati analizu rizika po segmentima informacionog sistema. Nakon analize rizika kreirati plan obrade rizika i definisati mjere koje se trebaju primijeniti kako bi se nivo rizika smanjio.***
- ***Napisati i usvojiti plan sigurnosti informacionog sistema, te provesti odgovarajuće mjere definisane istim.***
- ***Pokrenuti projekt modernizacije carinske aplikacije koja će povećati operativnu efikasnost, omogućiti usaglašenost sa potrebnim EU standardima i potpunu kompatibilnost sa postojećom poreskom aplikacijom.***
- ***Kreirati plan virtuelizacije segmenata informacionog sistema (ASYCUDA, domen kontroler, e-mail) po prioritetima.***



- **Nakon testiranja virtuelizovati ASYCUDA sistem i tako ga unaprijediti do implementacije novog informacionog sistema. Time osigurati kontinuirano poslovanje spomenutog sistema.**
- **Napisati i usvojiti proceduru za čuvanje rezervnih kopija na udaljenoj lokaciji.**
- **Izvršiti analizu postojećeg aplikativnog softvera i napraviti prijedlog za znavljanje i unapređenje razvojne platforme. Nabaviti licencirane softvere za administraciju baza podataka.**

III KORESPONDENCIJA

Upravi je uručen Nacrt izvještaja o reviziji za 2009. godinu radi dostavljanja komentara na nalaze revizije.

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

Po toj osnovu ovaj izvještaj predstavlja konačni Izvještaj bez korekcija u odnosu na Nacrt izvještaja o reviziji.

Revizioni tim:

Miro Galić, viši revizor

Nedžad Hajtić, revizor

Hrvoje Tvrčković, revizor

Jasna Česir, pomoćni revizor

Slaviša Vuković, IT revizor



UPRAVA ZA INDIREKTNO OPOREZIVANJE

Tabela 1

Odobreni i izvršeni budžet za 2009. godinu

Red. broj	Vrsta rashoda	Odobreni budžet	Korekcije- mjere uštede (po zahtj. MMF)	Restrukturisanje budžeta	Te ku će rez erv e	Ukupno budžet (3+4+5+6)	Izvršenje budžeta	Razlika (7-8)	% (8/ 7)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
I	Tekući izdaci	93.357.000	-4.158.885	0	0	89.198.115	82.460.364	6.737.751	92
1.	Plaće zaposlenih	61.905.000	-2.166.675			59.738.325	57.793.939	1.944.386	97
2.	Naknade troškova zaposlenih	13.987.000	-1.118.960			12.868.040	11.560.193	1.307.847	90
3.	Putni troškovi	957.000	-150.000			807.000	532.301	274.699	66
4.	Izdaci telefonskih i pošt.usluga	2.775.000				2.775.000	2.437.214	337.786	88
5.	Izdaci za energiju i kom. usluge	2.010.000				2.010.000	1.514.235	495.765	75
6.	Nabavka materijala	2.201.000	-100.000			2.101.000	1.368.934	732.066	65
7.	Izdaci za usl. prijevoza i goriva	1.148.000	-100.000			1.048.000	703.704	344.296	67
8.	Unajmljivanje imovine i opreme	1.053.000	-60.000			993.000	894.306	98.694	90
9.	Izdaci za tekuće održavanje	957.000				957.000	876.308	80.692	92
10.	Izdaci za osiguranje	335.000				335.000	201.027	133.973	60
11.	Ugovorene usluge i druge usluge	6.029.000	-463.250			5.565.750	4.578.204	987.546	82
II	Kapitalni izdaci	5.376.000	0	5.312.134	0	10.688.134	1.289.837	9.398.297	12
1.	Nabavka zemljišta	3.000.000		1.792.382		4.792.382	411.168	4.381.214	9
2.	Nabavka građevina	1.500.000		444.144		1.944.144	251.943	1.692.200	13
3.	Nabavka opreme	876.000				876.000	626.726	249.274	72
4.	Nabavka ostalih stalnih sreds.					0		0	0
5.	Rekonstrukcija i inves.održ.			3.075.608		3.075.608		3.075.608	0
III	Tekući grantovi	0	0	0	0	0	0	0	0
IV	Ukupan budžet	98.733.000	-4.158.885	5.312.134	0	99.886.249	83.750.201	16.136.048	84
Odobrene donacije i ostalo									
V	Donacije¹	0	0	0	0	0	0	0	0
	Ukupan budžet sa donacijama	98.733.000	-4.158.885	5.312.134	0	99.886.249	83.750.201	16.136.048	84
	Broj zaposlenih²	2.476					2.464		0