



**BOSNA I HERCEGOVINA**

**IZVJEŠĆE O OBAVLJENOJ FINANCIJSKOJ REVIZIJI**

*UPRAVE ZA NEIZRAVNO OPOREZIVANJE  
BOSNE I HERCEGOVINE  
ZA 2018. GODINU*



URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA BIH  
КАНЦЕЛАРИЈА ЗА РЕВИЗИЈУ ИНСТИТУЦИЈА БИХ  
AUDIT OFFICE OF THE INSTITUTIONS OF BOSNIA AND HERZEGOVINA

[www.revizija.gov.ba](http://www.revizija.gov.ba)



**IZVJEŠĆE**  
**O OBAVLJENOJ FINACIJSKOJ REVIZIJI**  
**UPRAVE ZA NEIZRAVNO OPOREZIVANJE**  
**BOSNE I HERCEGOVINE**  
**ZA 2018. GODINU**

Broj: 02-16-1-844/19

**Sarajevo, srpanj 2019. godine**

## Kazalo

<b>I. MIŠLJENJE NEOVISNOG REVIZORA.....</b>	<b>5</b>
MIŠLJENJE O FINACIJSKIM IZVJEŠĆIMA.....	5
MIŠLJENJE O USKLAĐENOSTI .....	7
<b>II. IZVJEŠĆE O REVIZIJI.....</b>	<b>9</b>
1. KRITERIJI .....	9
2. REALIZACIJA RANIJIH PREPORUKA .....	9
3. SUSTAV UNUTARNJIH KONTROLA .....	13
3.1 Organizacija i rukovođenje .....	13
3.2 Finacijsko upravljanje i kontrola .....	16
3.3 Prevencija korupcije .....	16
4. PRORAČUN .....	17
4.1 Izvješće o radu .....	18
5. FINACIJSKA IZVJEŠĆA.....	19
5.1 Pregled rashoda i izdataka iz proračuna.....	19
5.1.1 Bruto plaće.....	20
5.1.2 Naknade uposlenih .....	22
5.1.3 Izdaci za uporabu vozila .....	22
5.1.4 Ugovori o djelu.....	23
5.1.5 Zakup imovine i opreme .....	24
5.1.6 Izdaci za usluge tiskanja poreskih markica .....	24
5.1.7 Kapitalni izdaci .....	25
5.1.8 Višegodišnja kapitalna ulaganja .....	25
5.2 Pregled prihoda i primitaka .....	28
5.3 Bilanca stanja .....	29
5.4 Pregled dinamike upošljavanja .....	29
6. JAVNE NABAVE.....	31
7. OSTALO .....	36
7.1 Upravni odbor Uprave.....	36
7.2 Sudski sporovi .....	37
7.3 Problematika oduzetih auta.....	38
8. KOMENTARI .....	40
<b>PRIVICI.....</b>	<b>41</b>

# I. MIŠLJENJE NEOVISNOG REVIZORA

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

## MIŠLJENJE O FINACIJSKIM IZVJEŠĆIMA

### *Mišljenje*

Izvršili smo reviziju financijskih izvješća **Uprave za neizravno oporezivanje Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Uprava)** koja obuhvaćaju: bilancu stanja na 31.12.2018. godine, pregled prihoda, primitaka i financiranja po ekonomskim kategorijama, pregled rashoda i izdataka iz proračuna, po ekonomskim kategorijama, posebne podatke o plaćama i broju uposlenih, pregled dinamike upošljavanja, pregled stalnih sredstava u obliku stvari i prava, pregled kapitalnih ulaganja, pregled doznaka iz tekuće pričuve proračuna, za godinu koja završava na taj dan i analizu izvršenja proračuna – tekstualni dio, uključujući i sažetak značajnih računovodstvenih politika.

Prema našem mišljenju, financijska izvješća **Uprave** prikazuju istinito i fer, u svim materijalnim aspektima, financijsko stanje imovine, obveza i izvora sredstava na 31.12.2018. godine i izvršenje proračuna za godinu koja se završava na navedeni datum, sukladno prihvaćenom okviru financijskog izvješćivanja.

### *Temelj za mišljenje*

Reviziju smo obavili sukladno Zakonu o reviziji institucija Bosne i Hercegovine i Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI). Naše odgovornosti prema tim standardima su detaljnije opisane u odjeljku *Odgovornosti revizora za reviziju financijskih izvješća*. Neovisni smo o **Upravi** sukladno etičkim zahtjevima koji su relevantni za našu reviziju i ispunili smo ostale etičke odgovornosti sukladno tim zahtjevima. Vjerujemo da su revizijski dokazi koje smo pribavili dostatni i odgovarajući da osiguraju temelj za naše mišljenje.

### *Odgovornosti rukovodstva za financijska izvješća*

Rukovodstvo **Uprave** je odgovorno za izradu i fer prezentaciju financijskih izvješća sukladno prihvaćenom okviru financijskog izvješćivanja na razini institucija Bosne i Hercegovine tj. Zakonu o financiranju institucija BiH, Pravilniku o financijskom izvješćivanju institucija BiH i Pravilniku o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija BiH. Ova odgovornost podrazumijeva i kreiranje, primjenu i održavanje unutarnjih kontrola koje su relevantne za pripremu i prezentaciju financijskih izvješća koji ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze uslijed prijave ili greške, odgovarajuća objelodanjivanja relevantnih informacija u napomenama uz financijska izvješća, kao i odabir i primjenu odgovarajućih računovodstvenih politika i računovodstvenih procjena, koje su razumne u danim okolnostima.

## **Odgovornosti revizora za reviziju financijskih izvješća**

Naši ciljevi su steći razumno uvjerenje o tome jesu li financijska izvješća kao cjelina sačinjeni bez značajnog pogrešnog prikazivanja uslijed prijevare ili greške i izdati izvješće neovisnog revizora koji uključuje naše mišljenje. Razumno uvjerenje je visoka razina uvjerenja, ali nije jamstvo da će revizija obavljena sukladno Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija uvijek otkriti značajno pogrešno prikazivanje kada ono postoji. Pogrešni prikazi mogu nastati uslijed prijevare ili greške i smatraju se značajnim ako se razumno može očekivati da, pojedinačno ili zbrojno, utječu na ekonomske odluke korisnika donesene na temelju tih financijskih izvješća.

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

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

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

## MIŠLJENJE O USKLAĐENOSTI

### ***Mišljenje***

U svezi s revizijom finansijskih izvješća **Uprave** za 2018. godinu, izvršili smo i reviziju usklađenosti aktivnosti, finansijskih transakcija i informacija s relevantnim zakonima i drugim propisima.

Prema našem mišljenju, aktivnosti, finansijske transakcije i informacije **Uprave** za 2018. godinu sukladne su, u svim materijalnim aspektima, sa zakonima i drugim propisima koji su definirani kao kriteriji za danu reviziju.

### ***Temelj za mišljenje***

Reviziju usklađenosti smo izvršili sukladno Zakonu o reviziji institucija Bosne i Hercegovine i ISSAI 4000 - Standard za reviziju usklađenosti. Naše odgovornosti prema tim standardima su detaljnije opisane u odjeljku *Odgovornosti revizora za reviziju usklađenosti*.

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

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

### ***Skretanje pozornosti***

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

- Pravilnik o unutarnjem ustroju nije implementiran – uočena je neusklađenost između broja radnih mjesta predviđenih Pravilnikom i broja uposlenih koji stvarno obavljaju poslove u organizacionim jedinicama (točka 3.1 Izvješća).
- Netransparentno angažiranje osoba putem ugovora o djelu (točka 5.1.4 Izvješća) i ugovora o radu na određeno vrijeme (točka 5.4 Izvješća), bez provođenja natječajne procedure.
- Višegodišnja kapitalna ulaganja koja se odnose na namjenska sredstva za nabavu i opremanje objekta za Središnji ured i Regionalni centar Banja Luka u iznosu od 37.900.000 KM nisu realizirana sukladno odobrenom proračunu - rješavanje/realizacija dugogodišnjeg problema izostalo je i u 2018. godini (točka 5.1.8 Izvješća).
- Nedostatke i slabosti u provođenju postupaka javnih nabava (točka 6. Izvješća).

### ***Ostala pitanja – Upravni odbor Uprave***

Pitanja koja su u nadležnosti Upravnog odbora Uprave, a koja još uvijek nisu riješena:

- Upravni odbor još uvijek nije uskladio interne akte koji reguliraju isplatu naknada članovima Upravnog odbora sa Zakonom o dopunama zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH. Tijekom revizije smo uočili kako su pokrenuti sudski sporovi glede ove problematike.
- Upravni odbor nije usvojio Pravilnik o ovlaštenjima i ovlaštenim službenim osobama Uprave, potrebno je definirati kriterije za utvrđivanje pojedinačnog dodatka na plaću (obveza Uprave).
- Upravni odbor nije u cijelosti riješio pitanje vlastitog pravnog statusa kako je regulirano/navedeno u Zakonu o sustavu neizravnog oporezivanja u BiH.

- Upravni odbor nije riješio pitanje angažiranja vanjske revizije prikupljanja i raspodjele prihoda.

*Napominjemo kako su ovo pitanja na koja revizija ukazuje duži niz godina, ali Upravni odbor još uvijek nije poduzeo odgovarajuće aktivnosti na realizaciji navedenih pitanja.*

### **Odgovornosti rukovodstva za usklađenost**

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

### **Odgovornosti revizora za reviziju usklađenosti**

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

Sarajevo, 17.5.2019. godine

**GLAVNI REVIZOR**

Dragan Vrankić, v.r.

**ZAMJENIK  
GLAVNOG REVIZORA**

Jasmin Pilica, v.r.

**ZAMJENIK  
GLAVNOG REVIZORA**

Ranko Krsman, v.r.



## II. IZVJEŠĆE O REVIZIJI

### 1. KRITERIJI

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine izvršio je reviziju finansijskih izvješća i, u svezi s istom, reviziju usklađenosti. Revizija finansijskih izvješća i revizija usklađenosti podrazumijeva proces objektivnog prikupljanja i procjenjivanja dokaza, kako bi se utvrdilo jesu li predmeti revizije, tj. finansijska izvješća, kao i aktivnosti, finansijske transakcije i informacije, usklađeni s odgovarajućim kriterijima koji su sadržani u zakonima i drugim propisima. Kriteriji predstavljaju usporedne parametre koji se koriste kako bi se dala ocjena predmeta revizije.

Za ocjenu usklađenosti sa zakonima i drugim propisima korišteni su sljedeći kriteriji:

- Zakon o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2018. godinu
- Zakon o plaćama i naknadama u institucijama BiH i podzakonski akti
- Zakon o porezu na dohodak i Zakon o doprinosima (FBiH i RS)
- Zakon o javnim nabavama i podzakonski akti
- Zakon o državnoj službi u institucijama BiH i podzakonski akti
- Zakon o radu u institucijama BiH i podzakonski akti
- Zakon o upravi i podzakonski akti
- Zakon o financiranju institucija BiH
- Zakon o unutarnjoj reviziji
- Zakon o Upravi za neizravno oporezivanje
- Zakon o sustavu neizravnog oporezivanja u BiH
- Pravilnik o ovlaštenjima i ovlaštenim službenim osobama Uprave
- Pravilnik o premještanju uposlenih u Upravi






### 2. REALIZACIJA RANIJIH PREPORUKA

Ured za reviziju institucija BiH izvršio je finansijsku reviziju Uprave za 2017. godinu, sačinio Izvješće o finansijskoj reviziji te izrazio pozitivno mišljenje na finansijska izvješća Uprave i pozitivno mišljenje na usklađenost poslovanja, uz skretanje pozornosti na višegodišnja kapitalna ulaganja koja se odnose na namjenska sredstva za nabavu i opremanje objekata za Središnji ured i Regionalni centar u Banja Luci, interne premještaje i slabosti u pojedinim procedurama javnih nabava. Nadalje istaknuta su i *Ostala pitanja* vezana za Upravni odbor Uprave: usklađenost naknada, aktivnosti na usvajanju Pravilnika o ovlaštenjima i ovlaštenim službenim osobama, pitanje statusa Upravnog odbora i pitanje angažiranja vanjske revizije prikupljanja i raspodjele prihoda.

U Izvješću su dane preporuke u cilju otklanjanja uočenih nepravilnosti. Uprava je postupila sukladno članku 16. točka 3. Zakona o reviziji institucija BiH i izvijestila nas o poduzetim aktivnostima na realizaciji danih preporuka u cilju nadilaženja nepravilnosti identificiranih u izvješću o obavljenoj reviziji za 2017. godinu.

Uvidom u poduzete aktivnosti, dajemo osvrt na realizaciju preporuka:

Ocjena realizacije preporuka	Realizirana	Realizacija u tijeku	Nerealizirana
Uprava u tijeku 2018. godine nije izvršila sveobuhvatne izmjene Pravilnika o unutarnjem ustroju.			●
Nisu izvršene izmjene ili dopune internih pravilnika koji reguliraju primanja dodatka u slučaju internih premještaja po nalogu ravnatelja sa radnog mjesta bez dodatka na radno mjesto sa dodatkom i obrnuto.			●
Objavljen je interni natječaj za popunjavanje upražnjenih radnih mjesta rukovoditelja organizacionih jedinica u skladu sa vlastitim Pravilnikom o internom premještaju uposlenih koji treba biti okončan u 2019. godini.		●	
Poduzete su aktivnosti na provjeri funkcioniranja uspostavljenih kontrola i kontrolnih aktivnosti, te kontinuiranom praćenju (follow-up) cjelokupnog sustava u cilju njegovog unaprjeđenja.	●		
Poduzete su aktivnosti na daljnjem unaprjeđenju kvaliteta koji pokriva sve aktivnosti unutarnje revizije i pružanju savjetodavnih usluga Stručnoj radnoj grupi za uspostavu i razvoj sustava financijskog upravljanja i kontrole.	●		
Uprava izvršava obveze iz Strategije za borbu protiv korupcije 2015-2019. i Akcionog plana za njeno provođenje u skladu sa usvojenim vlastitim Planom za borbu protiv korupcije za razdoblje 2016-2017. godina.		●	
Nije korištena mogućnost odobravanja slobodnih dana umjesto isplate naknade za produženi rad u skladu sa Odlukom Vijeća ministara BiH.			●
Uprava je uputila inicijativu Upravnom odboru Uprave u cilju donošenja novog Pravilnika o ovlaštenjima i ovlaštenim službenim osobama Uprave, ali prijedlog istog nije usvojen već je vraćen ponovo na doradu Upravi.		●	
Uprava je preispitala uporabu službenih auta 24 sata dnevno, te je ravnatelj Uprave donio odluku o korištenju službenog vozila 24 sata dnevno za pomoćnika ravnatelja Sektora za poslovne usluge. Početkom 2019. godine donijete su odluke o korištenju službenog vozila 24 sata dnevno za još 4 osobe (pomoćnici i šefovi).	●		
Uprava je u ožujku 2018. godine raspisala javni poziv za rješavanje smještaja Središnjeg ureda i Regionalnog centar Banja Luka, ali na isti nije stigla ni jedna ponuda.		●	
Mada je Uprava u 2018. godini ponovno uputila zahtjeve entitetskim vladama radi donošenja odluka o prijenosu opreme bivših carinskih uprava i uknjižbi u bilančnu evidenciju Uprave, nisu dostavljene povratne informacije ili suglasnosti.		●	
U tijeku godine realiziran je dio ranije rezerviranih rashoda, ali je zbog novih rezerviranja po ugovorima d 31.12.2018. godine i dalje iskazan veliki iznos na poziciji kratkoročnih razgraničenja.			●

Započete su aktivnosti na donošenju internih procedura kojim će se urediti proces javnih nabava.			
U tijeku godine je bila zastupljena različita praksa imenovanja članova povjerenstava za javne nabave, sa tendencijom, pred kraj godine, da se imenovanjem članova osigura razdvajanje/segregacija dužnosti.			
Veliki broj procedura pokrenut je nakon roka određenog Planom javnih nabava. Zbog nepravodobnog pokretanja procedura nabave aviokarata i internet usluga, izdaci za ove svrhe su realizirani temeljem prethodnih (isteklih) ugovora.			
Količinska specifikacija kod okvirnih sporazuma zaključenih na više godina je sačinjena temeljem planiranih godišnjih potreba, a ne razdoblje trajanja okvirnog sporazuma.			
Na temelju uvida u tendersku dokumentaciju za nabavu tonera, utvrdili smo da su u obrascu za cijenu traženi podaci o minimalnom broju stranica za tiskanje, ali nije propisan način dokazivanja ispunjenosti uvjeta. U proceduri provedenoj krajem godine traženi su uzorci radi kontrole isporuka sa proizvođačkom deklaracijom koja sadrži opis proizvoda i broj ispisa stranica.			
Ocjena ponuda za izbor dobavljača kod izvođenja radova je izvršena na temelju postavljenih kriterija kojim su u okviru uvjeta za dokazivanje tehničke i profesionalne sposobnosti tražena odobrenja za građenje (licenca za izvođenje radova). Međutim, dostavljena licenca nije važila za čitavo razdoblje u kome je planirano izvođenje radova na izgradnji objekta zračne luke Tuzla, zbog čega je nakon zaključenja ugovora za izvođenje radova u konzorcij uključen dobavljač koji ima važeće odobrenje.			
Primijenjena je podjela nabava na lotove u tenderskoj dokumentaciji za nabavu informatičke opreme i softvera.			
Uprava je zadržala načelo nabave trajnih licenci koje nisu vezane za računar umjesto nabave OEM licenci.			
Uprava je uskladila vrijednosti usluga održavanja PKI softvera sa standardnim tržišnim troškovima održavanja softvera.			
U okvirnom sporazumu između Uprave i ponuđača ažurirana je tabela rezervnih dijelova na način da navedi dijelove koji su trenutno dostupni na tržištu.			
Svi vodovi za koje postoje tehnički i drugi preduvjeti implementiraju se u skladu sa zaključenim ugovorima.			
Nisu sačinjene jednoobrazne evidencije o sudskim sporovima za sve regionalne centre, sa relevantnim informacijama u vezi sa pojedinim sporovima (stranke u postupku, svojstvo stranaka, dan pokretanja postupka, vrijednost spora, faza u			

kojoj se postupak nalazi, postupanje institucije/strana u postupku i sl.			
U dostavljenim pojedinačnim evidencijama o sudskim postupcima nisu odvojeni postupci u kojima Uprava istupa u svojstvu tužitelja od evidencija u kojima Uprava istupa u svojstvu tuženog.			●
Poduzete su određene aktivnosti na ažuriranju sudskih postupaka u pojedinim organizacionim jedinicama, ali još uvijek postoji za unapređenjem kompletnog sustava praćenja i ažuriranja.		●	
Mada postoji komunikacija između Središnjeg ureda u Banja Luci i regionalnih centara, istu treba podići na višu razinu.		●	
U tijeku su aktivnosti na rješavanju problema pravosnažno oduzetih vozila (u 2019. godini je raspisan javni oglas za izbor najpovoljnijeg ponuđača za uništenje motornih vozila).		●	
Elektronsko podnošenje PDV prijava je omogućeno u 2019. godini, kada će se moći sagledati krajnji učinak u pogledu troškova poštanskih usluga za slanje PDV prijava.		●	
Nisu do kraja okončane aktivnosti na izradi podzakonskih akata koji su u domenu Uprave kako bi se softver za Nacionalni tranzitni sistem (NCTS) pustio u produkciju.		●	
Nisu okončane aktivnosti na primjeni Zakona o elektronskom potpisu kao preduvjet za funkcioniranje NCTS sustava.			●
Sa isporučiocem NCTS sistema nije realiziran sporazum kako bi garantni period počeo važiti od momenta stvarnog ulaska sistema u produkciju.			●
Nisu pravovremeno poduzete aktivnosti i mjere kako bi se projekat novog poreskog softvera implementirao u skladu sa planiranom dinamikom.			●

**Preporuke za koje nije izvršena ocjena postupanja:** Osvrt na preporuku danu u Izvješću o reviziji za 2017. godinu glede realizacije projekta rezervne lokacije (način utvrđivanja procijenjene vrijednosti projekta, garancije za opremu i definiranje geografske rezervne lokacije za implementiranje platforma) nismo mogli sagledati i ocijeniti jer u 2018. godini u Upravi nije bilo ovakvih vrsta aktivnosti.

Uvidom u poduzete aktivnosti, dajemo osvrt na realizaciju preporuka u nadležnosti Upravnog odbora Uprave:

Ocjena realizacije preporuka	Realizirana	Realizacija u tijeku	Nerealizirana
Nije riješeno pitanje angažiranja revizije prikupljanja i raspodjele sredstava sa Jedinstvenog računa Uprave.			●
Još uvijek nije donesen i usvojen novi Pravilnik o ovlaštenjima i ovlaštenim službenim osobama Uprave			●
Upravni odbor nije riješio pitanje vlastitog pravnog statusa kako je regulirano u Zakonu o sustavu neizravnog oporezivanja u BiH.			●
Upravni odbor Uprave je 28.7.2018. godine donio odluku o utvrđivanju visine naknade članovima Upravnog odbora koja nije sukladna članku 39. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH tako da se i dalje ne vrše isplate naknada članovima Upravnog odbora.			●

### 3. SUSTAV UNUTARNJIH KONTROLA

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

*Utvrđene nepravilnosti i nedostaci u poslovanju, koje su detaljno, po segmentima, opisane u daljnjem tekstu, upućuju na to da Uprava još uvijek nema u cijelosti uspostavljen i učinkovit sustav unutarnjih kontrola.*

**Unutarnja revizija:** Prema kriterijima utvrđenim u Zakonu o unutarnjoj reviziji institucija BiH<sup>1</sup> i Odluci o kriterijima za uspostavljanje jedinica unutarnje revizije u institucijama BiH<sup>2</sup>, Uprava je uspostavila jedinicu unutarnje revizije u svom sastavu. *Sagledavajući funkcioniranje unutarnje revizije mišljenja smo kako je potrebno nastaviti aktivnosti na unapređenju i daljnjem razvoju unutarnje revizije te odabirati teme sukladno procjeni skale rizika i posebnu pozornost posvećivati praćenju realizacije preporuka unutarnje revizije.*

#### 3.1 Organizacija i rukovođenje

Uprava je samostalna upravna organizacija na čijem čelu je ravnatelj, koji za svoj rad, putem Upravnog odbora, odgovara Vijeću ministara BiH. Ravnatelj Uprave ima svoj kabinet koji čine četiri odsjeka. Organizacija Uprave je uspostavljena tako da pokriva prostor Bosne i Hercegovine sa Središnjim uredom u Banja Luci i regionalnim centrima u Sarajevu, Mostaru, Tuzli i Banja Luci. Poslove iz nadležnosti Uprave vrše temeljne organizacione jedinice (sektori i odjeljenja) koje u svom sastavu imaju unutarnje organizacione jedinice (odsjeke, grupe, carinske ispostave i carinske referate). Sektorima, kojih ima pet (Sektor za poslovne usluge, Sektor za carine, Sektor za poreze, Sektor za provođenje propisa i Sektor za informacione tehnologije), rukovode pomoćnici ravnatelja. Odjeljenjem za unutarnju reviziju rukovodi operativni rukovoditelj – načelnik odjeljenja. Ostalim odjeljenjima kojih ima tri (Odjeljenje za

<sup>1</sup> Službeni glasnik BiH, broj 27/08 i 32/12

<sup>2</sup> Službeni glasnik BiH, broj 49/12

analizu i upravljanje rizicima, Odjeljenje za pravne poslove i Odjeljenje za komunikaciju i međunarodnu saradnju) rukovode načelnici. Unutarnjim organizacionim jedinicama rukovode rukovoditelji organizacionih jedinica koji za svoj rad i rad organizacione jedinice odgovaraju nadležnim rukovoditeljima temeljnih organizacionih jedinica.

**Pravilnik o unutarnjem ustroju:** Unutarnji ustroj Uprave utvrđena je Pravilnikom o unutarnjem ustroju<sup>3</sup>. Ovim pravilnikom su utvrđene organizacione jedinice i njihova nadležnost, način rukovođenja, programiranja i izvršavanja poslova, ovlaštenja i odgovornosti državnih službenika i uposlenika, te ukupan broj državnih službenika i uposlenika za obavljanje poslova. Također, navedenim pravilnikom regulirana su i druga pitanja vezana za naziv, raspored, opis poslova, uvjete u pogledu stručne spreme i uvjete za rad na određenim poslovima te broj

*Važeći Pravilnik o unutarnjem ustroju ne odgovara stvarnim potrebama i promijenjenim okolnostima u kojim posluje Uprava što značajno utiče na ograničeno funkcioniranje i razvoj Uprave.*

pripravnika koji se primaju u radni odnos i uvjeti za njihov prijem. U skladu sa navedenim pravilnikom uposleni u Upravi su državni službenici i uposlenici.

Kao i prethodnih godina, postupcima revizije uočena je neusklađenost između broja radnih mjesta predviđenih Pravilnikom o unutarnjem ustroju i broja uposlenih koji stvarno obavljaju poslove u pojedinim organizacionim jedinicama (raspoređen veći ili manji broj uposlenih od broja predviđenog sistematizacijom ili raspoređen određeni broj uposlenih na radna mjesta koja nisu predviđena sistematizacijom). Uzrok navedene neusklađenosti je taj što postojeći Pravilnik o unutarnjem ustroju koji je donesen 2013. godine nije odgovarajući sa stanovišta planiranog broja izvršitelja u sektorima i unutarnjim organizacionim jedinicama s obzirom na izmijenjene uvjete poslovanja u razdoblju od 2013. godine do danas (nove carinske ispostave, povećan ili smanjen obujam poslovanja u pojedinim organizacionim jedinicama, povećan promet putnika na aerodromima itd.). Ovakav način primjene postojećeg Pravilnika je imao za posljedicu česte interne premještanje radi privremene popunjenosti pojedinih radnih mjesta uz istovremeno smanjenje broja izvršitelja na drugim radnim mjestima, interne premještanje po nalogu ravnatelja Uprave na pozicije koje zahtijevaju veći broj izvršitelja, angažman uposlenih na određeno vrijeme koji su primljeni u ranijem razdoblju sa povremenim prekidima, isplate prekovremenih sati i stimulacija, itd.

Uprava je izvršila sveobuhvatnu analizu Pravilnika o unutarnjem ustroju i sačinila dokument: „Analiza poslovnih aktivnosti i utjecaja nedostatka uposlenih na odvijanje poslovnih procesa i posljedice tih nedostataka u Upravi“<sup>4</sup>. Navedena analiza pokazuje da je izražen problem nedostatka ljudskih resursa u Upravi, te da je neophodno izvršiti povećanje ili smanjenje određenog broja izvršitelja na radnim mjestima, kao i uvođenje novih radnih mjesta. Također, analiza ukazuje na to da postojeća sistematizacija radnih mjesta nije odgovarajuća i da važeći pravilnik nije realan, te da treba izvršiti izmjene postojeće sistematizacije radnih mjesta kako bi se ubuduće osiguralo efikasno i nesmetano obavljanje svih poslovnih aktivnosti Uprave. U tijeku 2018. godine, pored izrade naprijed navedene analize, nije bilo konkretnih aktivnosti na sveobuhvatnoj izmjeni Pravilnika o unutarnjem ustroju Uprave, ali je u travnju 2019. godine ravnatelj Uprave formirao radnu grupu za izradu prijedloga novog Pravilnika o unutarnjem ustroju u Upravi.

Obzirom da smo u našim revizorskim izvještajima tijekom prethodnih godina skretali pozornost vezano za uočene slabosti u postojećoj organizacionoj strukturi i neadekvatnoj popunjenosti radnih mjesta, što je potvrdila i analiza napravljena od same Uprave, naglašavamo potrebu poduzimanja konkretnih strateških koraka od strane Uprave i Upravnog odbora Uprave kako bi

<sup>3</sup> Službeni glasnik BiH, broj 29/13, 11/16, 72/16, 47/17 i 55/17

<sup>4</sup> Broj 01/1-34-2-860/18 od 09.04.2018. godine

se izradio i konačno donio novi Pravilnik o unutarnjem ustroju koji bi odgovarao sadašnjim potrebama sa prilagođenim fleksibilnijim okvirom. Ne poduzimanje ovih aktivnosti za posljedicu može imati neizvršavanje zakonom predviđenih zadataka i obveza, otežano funkcioniranje Uprave i ograničen/limitirajući razvoj cjelokupne institucije sa tendencijom stagnacije.

## **PREPORUKA 1**

**Potrebno je da Uprava na sustavan i strateški način pristupi rješavanju pitanja sveobuhvatne izmjene ili usvajanja novog Pravilnika o unutarnjem ustroju, uzimajući u obzir postojeću analizu i sagledavanje eventualnih novonastalih okolnosti, kako bi se definirao optimalan broj uposlenih u organizacionim jedinicama koji odgovara stvarnim potrebama Uprave, u cilju efikasnijeg funkcioniranja i razvoja Uprave.**

**Interni premještaji:** Postupak premještaja uposlenih unutar Uprave je uređen Pravilnikom o premještaju uposlenih u Upravi<sup>5</sup>. Prema navedenom pravilniku vrši se premještaj uposlenog izmjenom rješenja o radu sa jednog na drugo, isto ili slično radno mjesto, u skladu sa objektivno utvrđenim potrebama službe. Pod pojmom slično radno mjesto kod premještaja državnog službenika i uposlenika podrazumijeva se radno mjesto za jednu razinu više ili niže u odnosu na radno mjesto na koje je uposleni raspoređen, a za koje ispunjava uvjete propisane aktom o unutarnjoj organizaciji. U Upravi je, tijekom 2018. godine, interno premješten 321 uposlenik na temelju odluke i rješenja ravnatelja Uprave. Postoje slučajevi trajnih i privremenih premještaja, a rješenja se obnavljaju mjesečno ili tromjesečno.

U tijeku 2018. godine bilo je slučajeva da se osoba primi putem javnog natječaja na radno mjesto u Središnjem uredu ili jednom regionalnom centru (RC) i odmah interno premjesti na radno mjesto u drugom RC. Također, bilo je slučajeva da se novoprimiteljna osoba odmah, putem internog premještaja, unaprijedi (najčešće se radi o osobama koje su u Upravi prethodno radili kao uposlenici).

Pravilnikom o premještaju uposlenih u Upravi definiran je postupak internog oglašavanja za slučajeve kada postoji upražnjeno radno mjesto rukovoditelja organizacione jedinice u Upravi. Postupcima revizije je utvrđeno, kao i prethodnih godina, da Uprava u tijeku 2018. godine nije provodila procedure internog oglašavanja za upražnjena radna mjesta rukovoditelja organizacionih jedinica Uprave, što nije u skladu sa člankom 12. Pravilnika o internom premještaju uposlenih u Upravi. Na ovaj način interno je, sa nižih pozicija na pozicije rukovoditelja organizacionih jedinica, premješteno 12, od ukupno 321 premještene osobe. Uprava je u travnju 2019. godine objavila interni natječaj za 11 mjesta rukovoditelja organizacionih jedinica.

## **PREPORUKA 2**

**Preporučamo Upravi nastavak aktivnosti na provođenju i okončanju postupka internog natječaja upražnjenih radnih mjesta rukovoditelja organizacionih jedinica u skladu sa vlastitim Pravilnikom o internom premještaju uposlenih u Upravi.**

**Privremeno obavljanje poslova visoke stručne spreme od strane uposlenika koji obavljaju poslove sa srednjom stručnom spremom:** Uprava je, u skladu sa aktom Agencije za državnu službu BiH, odobravalala rješenjem privremeno obavljanje poslova visoke stručne spreme uposlenicima koji obavljaju poslove sa srednjom stručnom spremom, a koji su u međuvremenu stekli visoku stručnu spremu. Na ovaj način, u tijeku 2018. godine, raspoređeno je 87 uposlenih, a isplata plaća vršena je u visini plaće srednje stručne spreme. Bilo je više

<sup>5</sup> Broj 02-2-2630/14 od 24.10.2014. godine



slučajeva gdje se odobravalo privremeno obavljanje poslova visoke stručne spreme u trajanju od dvije godine izdavanjem dva rješenja.

**Interni premještaji po nalogu ravnatelja:** Uprava je vršila interne premještaje po nalogu ravnatelja Uprave zbog potrebe posla pri čemu je uposleni zadržavao postojeće rješenje i visinu plaće, a upućivan je na radno mjesto koje nije predviđeno sistematizacijom ili je popunjeno u odnosu na broj uposlenih predviđen sistematizacijom. Ovakav način premještanja uposlenih nije u skladu sa Pravilnikom o ovlaštenjima i ovlaštenim službenim osobama Uprave koji regulira pitanje dodatka za pripadajuće radno mjesto. Postoje slučajevi gdje uposleni primaju dodatak na plaću, a bivaju premješteni na radno mjesto za koje nije predviđen dodatak na plaću, i obratno, gdje uposleni ne primaju dodatak na plaću, a bivaju premješteni na radno mjesto za koje je predviđen dodatak na plaću. Mogući uzrok ovakvih premještanja je neadekvatan Pravilnik o unutarnjem ustroju koji ne predviđa potreban broj radnih mjesta u pojedinim organizacionim jedinicama te se, u tom slučaju, premještaj ne može izvršiti izmjenom rješenja, već nalogom o premještaju, uz zadržavanje postojećeg rješenja. Ukupno je, na ovaj način, interno premješteno 65 uposlenika. U odnosu na prethodne godine smanjen je broj internih premještaja po nalogu ravnatelja. U nalogima koji se mjesečno produžavaju stoji da će se poslovi obavljati privremeno s tim da pojedini uposlenici godinama rade po navedenom temelju (npr. od 2014. godine do danas).

### **PREPORUKA 3**

**Ponovo preporučamo Upravi da pitanje primanja dodatka, u slučaju internih premještaja sa radnog mjesta bez dodatka na radno mjesto za koje je predviđena isplata dodatka i obrnuto, regulira izmjenama ili dopunama internih pravila.**

#### **3.2 Financijsko upravljanje i kontrola**

Sukladno Zakonu o financiranju institucija BiH<sup>6</sup>, za uspostavu, razvoj i provedbu financijskog upravljanja i kontrole, koje se definira kao sveobuhvatni sustav politika, procedura i aktivnosti, odgovoran je rukovoditelj institucije. Rukovoditelj je odgovoran i za izradu unutarnjih propisa o financijskom upravljanju i kontroli. Sustav financijskog upravljanja i kontrole temelji se na upravljanju rizicima i daje razumno uvjeravanje da će se ciljevi institucije ostvariti na pravilan, ekonomičan, učinkovit i efektivan način. Tijekom revizije utvrdili smo kako je Uprava popunila obrazac godišnjeg izvješća o financijskom upravljanju i kontroli za 2018. godinu i isti dostavila Centralnoj harmonizacijskoj jedinici i Ministarstvu financija i trezora BiH.

U cilju uspostave i nadogradnje odgovarajućeg sustava unutarnjih kontrola, Uprava je usvojila određeni broj akata o financijskom upravljanju i kontroli kojim su definirane razine ovlasti i odgovornosti rukovodstva i osoblja.

#### **3.3 Prevencija korupcije**

Imaju u vidu značajnosti i osjetljivost same prirode njene djelatnosti, borba protiv prijevare i korupcije treba predstavljati jednu od temeljnih i kontinuiranih aktivnosti Uprave. Dominantno treba preventivnim i proaktivnim djelovanjem sprječavati negativne pojave glede moguće korupcije (od samog načina odabira kadrova i upošljavanja, educiranja, izgradnje politika rotiranja uposlenika i segregacijom dužnosti, pravilnim i stimulirajućim načinom nagrađivanja – stvaranjem motivacijskog ambijenta, tehničkim i informacijskim rješenjima preventivno djelovati i onemogućavati koruptivne radnje, uspostaviti mehanizam dvostrukih kontrola, analizirati stalnost - dugogodišnju zastupljenost pojedinih dobavljača, uspostaviti efikasne mehanizme

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



ujednačenog/jednoobraznog postupanja kod primjene propisa, analizirati slučajeve otkrivenih koruptivnih radnji itd.). Od izuzetne važnosti je, na odgovarajući način identificirati i dokumentirati sve moguće rizike od prijave i korupcije u svakom od rizičnih poslovnih procesa te sukladno procijenjenim rizicima jačati sustav unutarnjih kontrola i monitoringa. Nadalje, usvojene strategije i planove integriteta, nužno je u punom kapacitetu operacionalizirati, konkretizirati i dograđivati kako bi doneseni dokumenti polučili očekivane rezultate.

#### **PREPORUKA 4**

**Potrebno je redovito provoditi detaljne i sveobuhvatne analize i evaluacije učinkovitosti u implementaciji usvojenih strateških dokumenata u području borbe protiv korupcije s ciljem blagovremenog i preventivnog reagiranja na uočene devijacije i odstupanja.**

#### **4. PRORAČUN**

**Ukupno raspoloživa sredstva Uprave** u 2018. godinu iznose 162.157.202 KM, od čega su:

- 93.870.000 KM proračunska sredstva za fiskalnu godinu (od čega je 20.000 KM prihod od prodaje stalnih sredstava),
- 66.961.331 KM nerealizirana sredstva za višegodišnja kapitalna ulaganja i namjenska sredstva iz 2017. godine prenesena u 2018. godinu,
- 177.977 KM sredstva granta i donacija (program posebne namjene EU Fiskalis 2020 88.806 KM i EU Carina 2020 89.170 KM),
- 1.000.000 KM primanja od sukcesije temeljem naplate sredstava klirinškog duga Ruske Federacije (projekt „Nadogradnja carinskog podsistema informacionog sistema Uprave za indirektno oporezivanje“),
- 138.874 KM UMTS sredstva (projekta „Izgradnja i opremanje Graničnog prijelaza Gradiška“),
- 9.020 KM prihod od prodaje stalnih sredstava koji nije planiran Zakonom o budžetu, a koji se u skladu sa člankom 8. stavak (2) Zakona o proračunu može koristiti za nabavku opreme iste namjene do ukupnog iznosa ostvarenog prihoda.

**Proračunska sredstva za fiskalnu godinu:** Zakonom o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2018. godinu<sup>7</sup>, Upravi su odobrena sredstva u iznosu od 93.870.000 KM od čega:

- 90.350.000 KM za tekuće i kapitalne izdatke fiskalne godine,
- 3.500.000 KM za višegodišnja kapitalna ulaganja i
- 20.000 KM na ime prihoda od prodaje rashodovanih stalnih sredstava.

Sredstva u iznosu od 3.500.000 KM su, shodno odlukama Vijeća ministara BiH, planirana za realizaciju višegodišnjih projekata:

- Izgradnja graničnog prijelaza (GP) Bijača i Svilaj 500.000 KM;
- Projekt 1601210 - Izgradnja i opremanje novih i rekonstrukcija postojećih objekata na GP Vardište i zračnim lukama Mostar i Tuzla 2.500.000 KM;
- Izgradnja GP Bratunac - Ljubovija 500.000 KM.

Odlukom Vijeća ministara BiH odobren je višegodišnji projekt „Izgradnja i opremanje objekta arhiva Uprave u Mostaru“ ukupne vrijednosti 2.010.000 KM, za čiju će se realizaciju sredstva osigurati kako slijedi: 1.010.000 KM u 2018. godini iz Proračuna institucija Bosne i Hercegovine, i 1.000.000 KM u 2019. godini iz primitaka od sukcesije temeljem naplate sredstava klirinškog

<sup>7</sup> Službeni glasnik BiH, broj 08/18

duga Ruske Federacije. Slijedom odluke Vijeće ministara BiH, izvršena je alokacija sredstava planiranih u okviru opće namjene na ekonomskom kodu 821211 - nabava zgrada u iznosu od 1.010.000 KM na projekt posebne namjene - projektni kod 1601290 - "Izgradnja i opremanje objekta arhiva u Mostaru (proračun)" na isti ekonomski kod i u istom iznosu.

Slijedom navedenog, struktura proračunskih sredstava za fiskalnu godinu je slijedeća:

- tekući i kapitalni izdaci fiskalne godine - 89.340.000 KM,
- višegodišnja kapitalna ulaganja - 4.510.000 KM i
- prihod od prodaje rashodovane stalne imovine - 20.000 KM.

**Ukupni rashodi i izdaci Uprave**, u 2018. godini, iznose 100.327.230 KM ili 61,87% u odnosu na raspoloživa sredstva u 2018. godinu, i isti su veći za 3,45% u odnosu na isto razdoblje prethodne godine. Od ukupnih rashoda u izvještajnom razdoblju, na tekuće rashode odnosi se iznos od 79.995.264 KM, a na kapitalne izdatke iznos od 20.211.705 KM (od čega na višegodišnje kapitalne izdatke 13.355.218 KM i programe posebnih namjena 992.850 KM) i novčane donacije u iznosu od 120.261 KM.

Razlika u izvršenju proračuna (61.829.972 KM), najvećim dijelom se odnosi na nerealizirana sredstva za kapitalne izdatke. Naime, ukupno odobrena sredstva za kapitalne izdatke u iznosu od 78.729.225 KM realizirana su u iznosu od 20.211.705 KM ili 26 %.

**Restrukturiranje rashoda:** Sredstva odobrena Zakonom o proračunu za Upravu na proračunskim pozicijama Izdaci za energiju i komunalne usluge, Unajmljivanje imovine i opreme, Nabava opreme i Nabava stalnih sredstava u obliku prava nisu bila dovoljna za financiranje svih izdataka u 2018. godini, te je u skladu sa člankom 20. Zakona o proračunu i na temelju Odluka Ministarstva financija i trezora BiH o restrukturiranju rashoda za 2018. godinu<sup>8</sup> izvršeno prestrukturiranje rashoda u okviru ukupnog iznosa odobrenog proračuna Uprave. Ukupan iznos prestrukturiranja je 900.000 KM (0,96% od usvojenog proračuna). Restrukturiranjem je vršena izmjena strukture rashoda u okviru opće potrošnje, kojim su osigurana sredstva za: prostor za smještaj carinske laboratorije 100.000 KM, nadogradnju carinskog podsistema 300.000 KM, energiju i komunalne usluge 200.000 KM i namještaj za smještaj visoko sofisticirane laboratorijske opreme 300.000 KM.

**Prenesena nerealizirana sredstva za višegodišnja kapitalna ulaganja** iz 2017. godine prenesena su u 2018. godinu u ukupnom iznosu od 66.961.331 KM.

#### 4.1 Izvješće o radu

Izvješće o radu Uprave za 2018. godinu<sup>9</sup> predstavlja sintezu rada temeljnih organizacijskih jedinica Uprave. U tekstu koji slijedi iznijet ćemo najznačajnije pokazatelje i informacije objavljene u Izvješću o radu Uprave za 2018. godinu:

- **Naplata prihoda:** Uprava je u 2018. godini prikupila na Jedinstvenom računu 7 milijardi i 596 milion KM, što je za cca 553 miliona KM ili 7,84% više u odnosu na isto razdoblje 2017. godine. U strukturi ukupno prikupljenih prihoda od neizravnih poreza i ostalih prihoda, uplaćenih na Jedinstveni račun Uprave BiH u 2018. godini, najviše je prikupljeno prihoda od poreza na dodanu vrijednost (PDV), u iznosu od 5,200 mlrd. KM, koji u ukupnim prihodima učestvuje sa 68,45%, zatim od akciza na uvozne proizvode u iznosu od 1,180 mlrd. KM (15,53%), od akciza na domaće proizvode u iznosu od 274

<sup>8</sup> Broj 05-16-2-9291-2/18 od 09.10.2018. godine i broj 05-16-2-10057-2/18 od 02.11.2018. godine

<sup>9</sup> Revizija nema namjeru davati ocjene u svezi s aktivnostima i Izvješćem o radu Uprave za 2018. godinu (mišljenja smo kako ocjenu o Izvješću o radu trebaju dati zakonom predviđene institucije, što je u ovome slučaju Upravni odbor Uprave i Vijeće ministara BiH), ali smatramo potrebnim da određene značajne podatke i informacije koje se nalaze u Izvješću prezentiramo javnosti.

miliona KM (3,61%), od cestarina na naftne derivate u iznosu od 621 miliona KM (8,17%) od carinskih dažbina u iznosu od 292 miliona KM (3,85%).

- **Raspodjela prihoda:** Uprava je raspodjelu i doznačavanje prikupljenih prihoda u 2018. godini, vršila shodno odlukama Upravnog odbora Uprave i prema važećim koeficijentima raspodjele, tako da su, nakon izdvajanja sredstava za minimalne rezerve u svrhu osiguranja povrata sredstava obveznicima (iznos od 1,374 milijarde KM) i za cestarine za izgradnju autoputeva (iznos od 355 miliona KM) korisnicima doznačena sredstava i to: 750 miliona KM u korist BiH - financiranje institucija, 3,290 milijarde KM u korist Federacije BiH, 1,648 milijarda KM u korist Republike Srpske i 182 miliona KM u korist Distrikta Brčko BIH.
- **Povrat PDV:** Uprava je u 2018. godini za potrebe povrata obveznicima neizravnih poreza rezervirala sredstva u iznosu od 1,374 mlrd. KM što je za 4,15 % odnosno za cca 54,8 miliona KM više u odnosu na 2017. godinu. U 2018. godini, izvršen je povrat na temelju 72.464 rješenja, od toga: 64.703 rješenja za povrat PDV-a, 1.937 rješenja za povrate sredstava uplaćenih u carinskom postupku, 2.543 rješenja za povrat PDV-a međunarodnim organizacijama i diplomatskom predstavništvima i na temelju učešća u projektima koje financira međunarodna zajednica, 3.197 rješenja za povrat akciza na lož ulje, 63 rješenja za povrat akciza na alkohol i 21 rješenje povrat akcize po drugim osnovama, kao i devet povrata na temelju rješenja kojim je odobren povrat više uplaćene cestarine za izgradnju auto puteva.
- **Ukupan dug na temelju PDV-a** počev od 1.1.2006. godine do 31.12.2014. godine iznosi 396.511.413,12 KM.
- **Prinudna naplata:** Ukupan iznos duga na temelju neplaćenog PDV-a i akcize (ukupno iznosi 483.928.247,43 KM) odnosi se na glavni dug (na temelju prijave samooporezivanja i dug utvrđen razrezom u postupku kontrole) uvećan za naknadni teret prinude (5%). Na dan 31.12.2018. godine izvršen je obračun zatezne kamate na glavne dugove u iznosu od 32.343.157,90 KM (dug na temelju PDV-a 31.915.948,78 KM, dug na temelju akcize 427.209,12 KM) i isti je knjižen na poreske kartice obveznika. U tijeku 2018. godine na temelju prinudne naplate PDV-a i akcize naplaćeno je glavnog duga u iznosu od 139.468.435,45 KM, naknadnog tereta prinude u iznosu od 6.167.361,35 KM i zatezne kamate u iznosu od 3.312.462,15 KM, što ukupno iznosi 148.948.258,95 KM, zatim na temelju carinskih dažbina naplaćeno je ukupno 471.579,81 KM.

## 5. FINANCIJSKA IZVJEŠĆA

Uprava je sačinila godišnje izvješće o izvršenju proračuna za razdoblje 01.01.-31.12.2018. godine i dostavila ga nadležnim organima i institucijama sukladno važećim propisima i u utvrđenom roku. Godišnje izvješće je sačinjeno sukladno Pravilniku o financijskom izvješćivanju institucija BiH i Instrukciji za sačinjavanje godišnjeg izvješća o izvršenju Proračuna proračunskih korisnika. Upravni odbor Uprave je na svojoj 36 sjednici, održanoj 8.5.2019. godine usvojio Izvješće o radu Uprave za 2018. godinu. Godišnji izvješća objavljuju se na web stranici Uprave (<http://www.uino.gov.ba>).

### 5.1 Pregled rashoda i izdataka iz proračuna

U pregledu rashoda i izdataka po ekonomskim kategorijama – zbirno, u razdoblju od 1.1. do 31.12. 2018. godine, ukupno ostvareni rashodi Uprave iskazani su u iznosu od 100.327.230 KM što je, u odnosu na rashode planirane proračunom za 2018. godinu (162.157.202 KM) manje za 61.829.972 KM. Manje ostvareni rashodi u odnosu na odobreni proračun najvećim dijelom su ponovno rezultat neizvršenih višegodišnjih kapitalnih ulaganja – ostalo nerealizirano 58.254.987 KM.

Financijski značajni rashodi odnose se na: bruto plaće i naknade plaće (59.242.274 KM), naknade troškova uposlenih (9.061.875 KM), putne troškove (451.686 KM), ugovorene i druge usluge (2.871.789 KM), kapitalne izdatke (5.863.637 KM) i višegodišnja kapitalna ulaganja (13.355.218 KM).

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

Revidiranjem značajnijih kategorija rashoda – troškova, uočili smo određene propuste i nedostatke, posebice u sustavu unutarnjih kontrola koje reguliraju proračunsku potrošnju. Posebnu pozornost smo obratili na kategorije financijski značajnih troškova i rizične rashode javne potrošnje. U tekstu koji slijedi detaljnije razmatramo uočene nedostatke i propuste za pojedine, značajnije kategorije proračunskih troškova u Upravi.

### **5.1.1 Bruto plaće**

Bruto plaće i naknade iz plaća na 31.12.2018. godine iskazane su u iznosu od 59.242.274 KM, od čega neto plaće i naknade iznose 35.470.194 KM, a porezi i doprinosi 23.772.080 KM. Bruto plaće i naknade su veće u odnosu na prethodnu godinu za 556.182 KM što je posljedica unaprijeđenja određenog broja uposlenih putem internih premještaja na više pozicije sa većim koeficijentom obračuna plaća, većeg broja isplata za prekovremeni rad i novčanih stimulacija. Prosječan broj uposlenih za koje su isplaćene bruto plaće u Upravi bio je 2.415. Proračunom za 2018. godinu planirano je 2.458 uposlenih, a na 31.12.2018. godine u Upravi je bilo 2.407 uposlenih (2.400 u Upravi i 7 u Upravnom odboru).

**Naknade za produženi rad:** Ukupni rashodi na temelju naknada za produženi rad sa 31.12.2018. godine iznose 230.538 KM i veći su u odnosu na prethodnu godinu za 14.094 KM ili za 6%. Naknade su uglavnom isplaćene uposlenima u Središnjem uredu u Banja Luci. Razlozi koji se navode u rješenjima o odobravanju isplate plaće na temelju prekovremenog rada su: redovito organiziranje dežurstava uposlenih u Sektoru za informacione tehnologije van radnog vremena u svrhu podrške korisnicima aplikacija u Informacionom sustavu Uprave, rad članova Prvostepenog disciplinskog povjerenstva, rad Povjerenstva za selektivitet, rad članova popisnih povjerenstava, rad članova povjerenstava za prijem državnih službenika, rad članova stručne grupe i sl. Isplata je vršena na temelju zahtjeva za odobrenje prekovremenog rada u kojem je navedeno koje poslove treba obaviti, razlog nemogućnosti izvršavanja poslova u okviru redovitog radnog vremena, rješenja o odobravanju isplate i evidencije ostvarenih prekovremenih sati na koje je davao suglasnost ravnatelj Uprave.

Uprava u tijeku 2018. godine nije koristila mogućnost korištenja slobodnih dana umjesto isplate naknade za produženi rad u skladu sa Odlukom o načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za prekovremeni rad, rad u neradne dane, noćni rad i rad u dane državnih praznika u institucijama BiH<sup>10</sup>. Revizorskim postupcima smo utvrdili da su pojedini uposlenici angažirani i preko 10 sati sedmično (npr. 40 sati, 20 sati, 17 sati, 16 sati, 13 sati) po različitim osnovama (npr. kombinacija IT dežurstva i rada u povjerenstvu).

## **PREPORUKA 5**

**Ponovo preporučamo Upravi da, umjesto isplate naknade za produženi rad, razmotri mogućnost preraspodjele radnog vremena u skladu sa Odlukom Vijeća ministara BiH, u slučajevima kada su za to stvoreni uvjeti i ukoliko okolnosti dozvoljavaju.**

<sup>10</sup> Odluka VM BiH broj 234/08 od 29.12.2008. godine

**Stimulacije:** Ukupni rashodi na temelju stimulacija na 31.12.2018. godine iznose 405.131 KM i veći su u odnosu na prethodnu godinu za 61.856 KM ili 15%. Pravilnikom o novčanoj nagradi uposlenih u Upravi regulirani su kriteriji, mjerila i postupci dodjele stimulacija. U skladu sa navedenim pravilnikom, uposlenima je povremeno isplaćivana stimulacija, uglavnom u visini 40% temeljne plaće, za kvalitetno i efikasno obavljanje poslova, u okviru planiranih rokova izvršavanja poslova i zadataka, izvršavanje poslova u obimu većem od prosječnog za radna mjesta, obavljanje poslova uslijed nepopunjenosti radnih mjesta, za rad u posebnim timovima i radnim grupama, za obavljanje obuka i sl. Rješenje o isplati stimulacija donosio je ravnatelj Uprave, na temelju prethodno obrazloženog prijedloga rukovoditelja temeljne organizacione jedinice. Iznos ukupno isplaćenih naknada po uposlenom se kreće u rasponu od 112 KM za višeg stručnog suradnika-inspektora do 5.242 KM za pomoćnika ravnatelja Sektora za informacione tehnologije. Krajem godine su isplaćene novčane nagrade za posebne zasluge u radu i iskazani doprinos postignutim rezultatima u Upravi od po 1.000 KM za 33 uposlena povodom obilježavanja dana Uprave u skladu sa internim Pravilnikom o priznanjima i jubilarnim nagradama Uprave. Također, u prosincu 2018. godine su svim uposlenim u organizacijskim jedinicama Upravnog odbora Uprave isplaćena novčana nagrada od po 3,8% godišnje temeljne plaće na temelju pojedinačnih odluka predsjedatelja Upravnog odbora Uprave.

**Dodatak na plaću:** Dodatak na plaću zaključno sa 31.12.2018. godine ostvarilo je 1.726 državnih službenika i uposlenika Uprave što predstavlja 71% od ukupnog broja uposlenih u Upravi. Pravo na dodatak dodijeljeno je na temelju Pravilnika o ovlaštenjima i ovlaštenim službenim osobama Uprave<sup>11</sup> i Odluke Upravnog odbora Uprave o privremenom određivanju pojedinačnog dodatka na plaću ovlaštenim službenim osobama Uprave<sup>12</sup> kojom je propisano da osobama sa posebnim ovlaštenjima pripada pravo na dodatak na plaću na temelju posebnih uvjeta rada u iznosu od 20% temeljne plaće. Odluka ima privremeni karakter, s obzirom da je u odluci definirano da se ista primjenjuje do donošenja posebnog akta o kriterijima za utvrđivanje pojedinačnog dodatka na plaću. Analizom pregleda internih premještaja tijekom 2018. godine primijećeno je pomijeranje uposlenih sa radnih mjesta kojima ne pripada pravo na dodatak na radna mjesta koja ostvaruju pravo na dodatak. Prema raspoloživim podacima u tijeku 2018. godine ukupno je izvršen 321 premještaj, a konstatirano je da se najveća fluktuacija odvijala prema carinskoj službi.

Značajan broj premještaja prema pozicijama i radnim mjestima koja ostvaruju pravo na dodatak u određenoj mjeri ima utjecaja na dinamiku obavljanja poslova u organizacionim jedinicama gdje je došlo do smanjenja broja izvršitelja zbog premještaja kao i na poremećaj radno-profesionalnih odnosa u okviru kompletne Uprave.

Uprava je pripremila i 26.10.2017. godine Upravnom odboru dostavila novi Prijedlog pravilnika o ovlaštenjima i ovlaštenim službenim osobama, a koji je bio predmet razmatranja na sjednici održanoj 18.12.2017. godine. Zaključeno je da Upravni odbor dostavi primjedbe na Prijedlog pravilnika u pisanoj formi kako bi Uprava mogla pristupiti korekcijama postojećeg Prijedloga pravilnika. Uprava je uputila inicijativu 26.09.2018. godine Upravnom odboru da dostavi pismene primjedbe nakon čega je Upravni odbor na svojoj sjednici održanoj 11.10.2018. godine zadužio Upravu da spomenuti Pravilnik uskladi sa diskusijom iz stenograma sa 26. sjednice i da usklađeni pravilnik dostavi Upravnom odboru na razmatranje.

*Akti koji tretiraju pitanje dodatka na plaću i broja ovlaštenih osoba Uprave sadrže nedostatke i nedorečenosti koje otežavaju njihovu primjenu i isti se nisu mijenjali od njihovog inicijalnog donošenja do danas.*

Prema zadnjim informacijama Uprava razmatra različite pristupe rješavanja

<sup>11</sup> Službeni glasnik BiH, broj 98/06

<sup>12</sup> Odluka Upravnog odbora Uprave broj: 1710/106/08 od 17.10.2008. godine

problema iz oblasti dodatka na plaću, s tim da je jedan od mogućih pristupa i prijedlog izmjena Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH.

## PREPORUKA 6

**Sugeriramo Upravi da izvrši potrebne dorade na Prijedlogu pravilnika o ovlaštenjima i ovlaštenim službenim osobama Uprave sukladno preporukama Upravnog odbora Uprave kako bi se što hitnije donio novi pravilnik.**

### 5.1.2 Naknade uposlenih

Ukupno ostvarene naknade troškova uposlenih s 31.12.2018. godine iznose 9.061.875 KM i odnose se na naknadu za: prijevoz na posao i sa posla (3.040.479 KM), troškove smještaja dužnosnika (132.842 KM), odvojeni život (104.849 KM), topli obrok (3.103.490 KM), regres za godišnji odmor (730.648 KM), otpremnine zbog odlaska u mirovinu (243.920 KM), jubilarne nagrade (66.202 KM), pomoć u slučaju smrti (324.282 KM), pomoć u slučaju teže invalidnosti (85.476 KM) te poreze i doprinose na naknade (1.229.687 KM).

**Naknade za prijevoz na posao i sa posla (3.040.479 KM):** Obzirom da je krajem 2017. godine donesena nova Odluka o visini, načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za prijevoz na posao i prijevoz s posla u institucijama BiH<sup>13</sup>, koja se primjenjuje od 01.10.2017. godine, Uprava je za uposlenike donijela pojedinačna rješenja o pravu na naknadu za prijevoz na posao i prijevoz s posla na temelju podnesenih zahtjeva, potpisanih izjava i podataka navedenih u prijavi mjesta prebivališta izdanoj od nadležne institucije. Postoje slučajevi gdje uposleni imaju rješenja za jedno radno mjesto, a obavljaju poslove drugog radnog mjesta (na temelju internog premještanja ili po nalogu ravnatelja) na drugoj lokaciji pa mu se naknada za prijevoz isplaćuje za relaciju prebivalište-sadašnje radno mjesto.

Ministarstvo financija i trezora BiH je 30.04.2018. godine obavijestilo sve institucije BiH da su dužne u roku od tri mjeseca izvršiti provjeru podataka dostavljenih od strane uposlenih (udaljenost mjesto rada – mjesto prebivališta) vezano za ostvarivanje prava na naknadu za prijevoz na posao i prijevoz s posla. Pomoćnik ravnatelja je rješenjem od 08.11.2018. godine imenovao pet povjerenstava za provjeru točnosti podataka o udaljenosti mjesta rada od mjesta prebivališta uposlenih. Navedenim rješenjem je utvrđeno da povjerenstva trebaju sačiniti izvješća do 30.11.2018. godine. Na temelju raspoloživih informacija, aktivnosti po naprijed navedenom nisu okončane.

## PREPORUKA 7

**Smatramo da Uprava treba što prije da okonča aktivnosti utvrđivanja činjeničnog stanja u svakom pojedinačnom slučaju i uskladi obračun i isplatu troškova prijevoz na posao i s posla sa utvrđenim stvarnim stanjem.**

### 5.1.3 Izdaci za uporabu vozila

Izdaci za uporabu vozila u 2018. godini iznosili su 822.405 KM i već su u odnosu na prošlu godinu za 19.773 KM. Značajniji iznosi odnose se na gorivo (benzin i dizel 436.470 KM), materijal za popravke i održavanje vozila (158.866 KM), usluge popravka vozila (54.193 KM), osiguranje vozila (65.329 KM), nabava auto guma (30.557 KM) i usluge pranja vozila (7.377 KM). Uprava na raspolaganju ima ukupno 272 vozila od toga 6 službenih vozila i 266 specijaliziranih službenih vozila (od toga 22 vozila van upotrebe).

<sup>13</sup> Službeni glasnik BiH, broj 72/17



Pravo na korištenje službenog vozila 24 sata dnevno, regulirano internim aktom, ostvaruju ravnatelj Uprave i još 5 osoba (pomoćnici ravnatelja i rukovoditelj unutarnje revizije), pri čemu osobe koje ostvaruju pravo na korištenje službenog vozila nemaju pravo na naknadu troškova prijevoza s posla i na posao.

Revidiranjem putnih naloga za službena vozila smo uočili da se u pojedinim/određenim slučajevima ne upisuju svi traženi i relevantni podaci, kao što su: evidentiranje točenja goriva, obračun pređeni kilometara u tijeku mjeseca sa izračunatom prosječnom potrošnjom goriva, da se na pojedinim putnim nalozima za iste relacije navodi različita prijeđena kilometraža.

## **PREPORUKA 8**

**Potrebno je unaprijediti sustav unutarnjih kontrola uporabe službenih vozila u pogledu dosljednog popunjavanja putnih naloga i sveobuhvatnog ažurnog vođenja internih evidencija troškova koje predstavljaju temelj za praćenje i kontrolu te potvrdu namjenskog korištenja vozila.**

### **5.1.4 Ugovori o djelu**

Izdaci na temelju ugovora o djelu realizirani su u 2018. godini u neto iznosu od 69.309 KM i veći su u odnosu na prethodnu godinu za 28.529 KM ili 41%. Angažirano je ukupno 18 izvršitelja. Planirani proračun za ove namjene iznosio je 63.800 KM, a izdaci po ovom osnovu isplaćeni su na mjesečnoj razini u rasponu od 100 KM do 1.200 KM. Četiri sudska vještaka različite struke i jedan sudski prevoditelj su bili angažirani jednokratno uz pojedinačnu naknadu od 100 KM do 500 KM. Ostalih 13 osoba su bili angažirani u razdobljima od jednog do devet mjeseci uz isplaćene pojedinačne mjesečne naknade od 367 KM do 1.200 KM na slijedećim poslovima: prevođenje sa i na engleski jezik, različiti poslovi IT-a, obrada i priprema materijala u prekršajnim postupcima iz oblasti carina, poslovi iz oblasti javnih nabava, poslovi uspoređivanja, procjenjivanja i analiziranje relevantnih obavještajnih informacija, poslovi iz područja IT na uspostavljanju Uprave kao certificiranog tijela u BiH za izdavanje kvalificiranog digitalnog potpisa, održavanje graničnog prelaza Gradiška i sl. U tablici pripremljenoj za potrebe revizije je navedeno da se radi o nesistematiziranim radnim mjestima, ali analizom mjesečnih izvješća o radu se može zaključiti da se u većini slučajeva radi o redovnim poslovima Uprave. Određeni broj osoba angažiranih na temelju ugovora o djelu bio je angažiran i u prethodnoj 2017. godini.

Napominjemo da su tri osobe koje su radile po ugovoru o djelu krajem godine primljene u stalni radni odnos putem javnog natječaja (dvije osobe su bile angažirane na IT poslovima i jedna na poslovima javnih nabava). Također, dvije osobe koje su radile po ugovoru o djelu na poslovima obrade i priprema materijala u prekršajnim postupcima iz oblasti carina su primljene na neodređeno vrijeme za potrebe Upravnog odbora nakon okončanja procedure javnog natječaja iz 2018. godine s tim da im je angažman počeo 01.01.2019. godine.

Smatramo da angažiranjem putem ugovora o djelu u javnom sektoru predstavljaju netransparentan način upošljavanja obzirom da se ne pružaju jednake šanse svima koji su zainteresirani za posao. Također, stvara se mogućnost favoriziranja osobe na raspisanom javnom natječaju koja je već prethodno bila angažirana putem ugovora o djelu na određenoj poziciji, u odnosu na one osobe koje se po prvi put javljaju.

## PREPORUKA 9

**Uzimajući u obzir složenost Uprave i zadovoljenje stvarnih potreba za obavljanjem poslova koji su izvan redovite djelatnosti, Uprava treba osigurati da se ugovori o djelu zaključuju samo u izuzetnim slučajevima i to za poslove koji su privremenog karaktera i koji se ne mogu smatrati poslovima sistematiziranih radnih mjesta u Upravi.**

### 5.1.5 Zakup imovine i opreme

Izdaci za ove svrhe realizirani su u iznosu od 1.473.740 KM, a značajniji se odnose na unajmljivanje prostora i zgrada (550.858 KM), unajmljivanje skladišnog prostora (376.161 KM), unajmljivanje parking prostora (68.710 KM), unajmljivanje zemljišta (29.437 KM) i unajmljivanje vodova i digitalnih kanala (448.095 KM).

**Unajmljivanje prostora i zgrada:** Izdaci se odnosi na prostor koji se koristi za smještaj središnjeg Ureda (mjesečni iznos 26.650 KM po dva ugovora), smještaj Regionalnog centra Banja Luka (6.239 KM) i smještaj laboratorije (po ugovoru do 30.11.2018. godine u iznosu od 4.400 KM sa uključenim porezom na promet usluga fizičkih osoba, a po drugom od 01.09.2018. godine u iznosu od 29.975 KM sa PDV-om).

**Nabavka usluge zakupa za smještaj Carinske laboratorije:** U cilju osiguranja adekvatnog prostora za smještaj donirane nove opreme, Uprava je u lipnju objavila javni poziv za nabavu usluge zakupa prostora za smještaj laboratorije. Na javni poziv objavljen u tri dnevna lista pristigla je jedna ponuda koja je ocijenjena prihvatljivom. Sa izabranim dobavljačem je zaključen ugovor na razdoblje od pet godina, počev od 01.09.2018. godine.

Izbor dobavljača izvršen je primjenom izuzeća po članku 10. Zakona o javnim nabavama BiH i u provedenoj proceduri nismo utvrdili nepravilnosti. Naša zapažanja se odnose na određene nedosljednosti u pogledu izjave o protivpožarnim vratima (na temelju prezentirane dokumentacije se može zaključiti da su na objekt ugrađena prije nego što su isporučena po fakturi uz koju je dostavljeno mišljenje nadležne institucije) te u pogledu dokaza ponuđača o pravu na korištenje poslovnog prostora koje daje u zakup. Kao dokaz da je ponuđač-pravna osoba korisnik prostora je ugovor o zakupu između vlasnika - fizičke osobe (kao zakupodavca) koje je istovremeno osoba ovlaštena za zastupanje kod pravne osobe - zakupca prostora.

**Skladišni prostor** se koristi za smještaj oduzete robe, na temelju ugovora iz 2013. godine i 4 aneksa ugovora za razdoblje važenja do kraja 2018. godine. Cijena mjesečnog zakupa iznosi 31.346 KM (sa PDV-om). Uprava je u rujnu 2018. godine raspisala javni poziv za prikupljanje ponuda za zakup poslovnog prostora za smještaj Centralnog skladišta zbog isteka ugovora. U pozivu je tražena veća površina otvorenog i zatvorenog prostora za skladištenje. Dostavljena je jedna ponuda u kojoj je za traženu površinu ponuđena cijena od 55.500 KM sa PDV-om. Ugovor je zaključen 26.12.2018. godine na razdoblje od 5 godina.

### 5.1.6 Izdaci za usluge tiskanja poreskih markica

Ukupni izdaci za usluge tiskanja poreskih markica ostvareni u tijeku 2018. godine iznose 2.341.553 KM. Odnose se na fakture dugogodišnjeg dobavljača Grafotisak d.o.o. Grude ispostavljene za usluge tiskanja akciznih i evidencijskih markica za duhan, alkohol, kavu i brašno koji je kontinuirano obavljao tijekom godine na temelju zaključenih okvirnih sporazuma i ugovora. Nakon provedene procedure javne nabave potpisan je 23.10.2018. godine novi trogodišnji okvirni sporazum sa istim dobavljačem ukupne procijenjene vrijednosti do 7.500.000 KM (procijenjena vrijednost ne stoji u samom okvirnom sporazumu, već u Odluci o pokretanju predmetne procedure javne nabave). Jedinična cijena tiskanja akciznih markica za obilježavanje duhanskih prerađevina je 0,00496 KM, za obilježavanje kave je 0,01328 KM i za alkoholna pića, voćnu rakiju i vino je 0,01726. U odnosu na prethodni okvirni sporazum,



ponuđene cijene su iste osim cijene za alkoholna pića, voćnu rakiju i vino koja je porasla sa 0,01328 KM na 0,01726 KM. Po prijemu zahtjeva za tiskanje akciznih markica od regionalnih centara, Središnji ured u Banja Luci provjerava putem bankarskih izvoda da je krajnji naručitelj platio troškove tiskanja akciznih i evidencijskih markica, zatim objedinjava zahtjeve za tiskanje i iste dostavlja tiskari. Uz ispostavljene fakture se prilažu narudžbenice i otpremnice. Prati se količinska i vrijednosna realizacija okvirnih sporazuma.

### 5.1.7 Kapitalni izdaci

Ukupna raspoloživa vrijednost sredstava za kapitalne izdatke u 2018. godini iznosila je 6.119.020 KM. Realizacija kapitalnih izdataka sa 31.12.2018. godine iznosila je 5.863.637 KM što u odnosu na raspoloživa sredstva iznosi 96 %. Značajne stavke kapitalnih izdataka odnose se na nabavu: zemljišta (974.954 KM), kontrolnih kućica i sanitarnih kontejnera (135.619 KM), namještaja (362.729 KM), kompjutorske opreme (793.478 KM), motornih vozila (99.987 KM), elektronske opreme (2.614.174 KM) i softvere (595.915 KM).

Na temelju Pregleda kapitalnih ulaganja po vrstama i projektima<sup>14</sup> može se konstatirati da su izdaci realizirani sukladno odobrenoj strukturi, ali ne i dinamici, pa su kapitalni izdaci najvećim dijelom realizirani u zadnjem kvartalu. Kapitalni izdaci u iznosu od 3.790.308 KM evidentirani su na temelju ugovora koji su zaključeni krajem prosinca 2018. godine i čija se realizacija očekuje u 2019. godini.

### 5.1.8 Višegodišnja kapitalna ulaganja

Vrijednost raspoloživih sredstava za višegodišnja kapitalna ulaganja u 2018. godini iznosila je 71.610.206 KM. Struktura raspoloživih sredstava čine sredstva prenesena iz prethodnih godina (66.961.332 KM), sredstva od UMTS dozvola odobrena u 2018. godini (138.874 KM), te sredstva odobrena u proračunu za 2018. godinu u iznosu od 4.510.000 KM. Ukupna realizacija višegodišnjih kapitalnih projekata iznosila je 13.355.218 KM ili 18,65%. Nizak postotak realizacije višegodišnjih kapitalnih ulaganja uglavnom je rezultat nerealizacije Projekta nabave objekta za Središnji ured i Regionalni centar Banja Luka.

U tablici broj 1. prikazan je pregled raspoloživih i utrošenih sredstava za višegodišnja kapitalna ulaganja:

Rb.	Naziv VKU	Prenesena VKU u 2018. godinu	Sredstva odobrena za VKU u 2018. godini	Ukupna operativna VKU u 2018.	Izvršenje VKU sa 31.12.2018. godini	Neutrošena sredstva VKU 31.12.2018
1.	Izgradnja objekta za Regionalni centar Mostar	3.755	0	3.755	0	3.755
2.	Izgradnja objekta za Regionalni centar Tuzla	60.664	0	60.664	0	60.664
3.	Nabava objekta za Središnji ured i Regionalni centar Banja Luka	37.900.000	0	37.900.000	0	37.900.000
4.	Nabava objekta za Regionalni centar Sarajevo	1.134	0	1.134	0	1.134
5.	Izgradnja i opremanje GP Gradiška-proračunska sredstva	9.745.088	0	9.745.088	8.188.453	1.556.634
6.	Izgradnja i opremanje GP Gradiška-sredstva od UMTS dozvola	0	138.874	138.874	138.874	0

<sup>14</sup> Obrazac 6/1 iz seta finansijskih izvješća Uprave za 2018. godinu

7.	Rekonstrukcija i izgradnja graničnih prelaza Vardište, Uvac, Gorica, Ivanjica, Deleuša Užljebić i ostalih graničnih prelaza	488.918	0	488.918	25.968	462.950
8.	Izgradnja graničnih prelaza Bijača i Svilaj	5.848.629	500.000	6.348.629	216.321	6.132.307
9.	Izgradnja graničnih prelaza Bijača - sredstva posebne namjene	47.498	0	47.498		47.498
10.	Izrada nove poreske aplikacije u Informacionom sustavu Uprave	815.264	0	815.264	801.848	13.416
11.	Implementacija NCTS- New Computerised Transit System u Bosni i Hercegovini	120.693	0	120.693	0	120.693
12.	Izgradnja i opremanje novih i rekonstrukcija postojećih objekata na GP Vardište i u zračnim lukama Mostar i Tuzla za potrebe smještaja uposlenih u jedinicama Granične policije, carinskim ispostavama UIO i uposlenih u inspeksijskim službama	2.250.352	2.500.000	4.750.352	1.267.042	3.483.309
13.	Izgradnja graničnog prijelaza Bratunac - Ljubovija-sredstva	6.979.337	0	6.979.337	31.561	6.947.776
14.	Izgradnja graničnog prijelaza Bratunac - Ljubovija-proračunska sredstva	0	500.000	500.000	0	500.000
15.	Implementacija rezervne lokacije za carinski i poreski podsistem informacionog sistema	2.700.000	0	2.700.000	2.685.150	14.850
16.	Izgradnja i opremanje objekta arhiva Uprave u Mostaru	0	1.010.000	1.010.000	0	1.010.000
<b>UKUPNO</b>		<b>66.961.332</b>	<b>4.648.874</b>	<b>71.610.206</b>	<b>13.355.218</b>	<b>58.254.987</b>

### Nabava i opremanje objekta za Središnji ured i RC Banja Luka:

Ponovno smo uočili dugogodišnji problem nerealizacije nabave objekta za Središnji ured i Regionalni centar Banja Luka *ali i izostanak aktivnosti i mjera kako i na koji način riješiti navedeni problem.* Kao što se može

*Aktivnosti i mjere i modaliteti rješavanja dugogodišnjeg problema koji se ogleda u odsustvu realizacije nabave objekta za Središnji ured i Regionalni centar Banja Luka izostale su i ove godine.*

vidjeti iz prikazane tablice, za projekt nabave i opremanja objekta za Središnji ured i Regionalni centar Uprave Banja Luka predviđen je najveći iznos sredstava (37.900.000 KM). Ni ove godine (kao ni

prethodnih) nije bilo nikakvih promjena, odnosno realizacije odobrenih sredstava. U Izvješću o reviziji za 2017. godinu konstatirano je da je Uprava u ožujku 2018. godine raspisala javni oglas za prikupljanje ponuda za kupovinu poslovnog prostora u Banja Luci. U javnom oglasu su navedeni opis predmeta nabave, površina objekta (za potrebe Središnjeg ureda cca 7.500 m<sup>2</sup> i Regionalnog centra Banja Luka cca 4.500 m<sup>2</sup>) i uvjet da se objekt nalazi na području grada. Do roka za dostavljanje ponuda nije stigla ni jedna ponuda, pa je u travnju 2018. godine poništen javni oglas. Postavljeni uvjeti u javnom pozivu iz 2018. godine nisu se mijenjali u odnosu na oglas iz prethodne godine. Nisu nam prezentirana posebna obrazloženja ili opravdanost postavljanja uvjeta u pogledu udaljenosti od sadašnjeg sjedišta Središnjeg ureda (ne većoj od tri kilometra – uvjet koji u određenoj mjeri može ograničavati konkurenciju). Nakon travnja 2018. godine nije bilo novih konkretnijih inicijativa za rješavanja pitanja smještaja unutar Uprave, niti inicijativa od strane Uprave prema Vijeću ministara BiH o eventualnim izmjenama načina rješavanja ovog problema. U izvješću o izvršenju proračuna Uprave za razdoblje 1.1.-31.12.2018. (tekstualno obrazloženje) se navodi: "Ukoliko se i dalje u 2019. godini ne stvore uvjeti za nabavu spomenutog objekta, Uprava će kod UO Uprave pokrenuti aktivnosti u smislu pronalazačenja adekvatnog rješenja". Nadalje, nije nam prezentirana ni sveobuhvatna analiza

tržišta nekretnina s ciljem utvrđivanja realne ponude koja se može naći na području grada Banja Luke, koja bi poslužila kao temelj za poduzimanje adekvatnih aktivnosti na rješavanju ovog problema.

Posljedica nerealizacije kupovine zgrade sjedišta Uprave i Regionalnog centar Banja Luka su višestruke, pored toga što su značajna odobrena financijska sredstva imobilna, uposlenici Uprave u Banjaluci smješteni su na više lokacija, a ta dislociranost otežava komunikaciju i stvara znatne troškove, budući da se određeni prostori i iznajmljuju od trećih osoba.

## **PREPORUKA 10**

**Potrebno je utvrditi uzroke dugogodišnjeg zastoja u realizaciji projekta nabave zgrade za Sjedište Uprave i Regionalni centar Banja Luka te napraviti konkretan plan sa dinamikom aktivnosti i kontrolnim mehanizmima koji će osigurati blagovremeno poduzimanje planiranih aktivnosti, a sve s ciljem efikasne realizacije ovog značajnog projekta.**

Nadalje napominjemo da su sredstva za izgradnju objekata u regionalnim centrima i izgradnju i rekonstrukciju graničnih prelaza odobrena Odlukom iz 2012. godine<sup>15</sup> kojim je Projekt u ukupnom iznosu od 57.869.100 KM uvršten kao kapitalni za razdoblje 2011. do 2014. godine.<sup>16</sup> Izmjenom odluke iz 2013. godine povećana je ukupna vrijednost Projekta na iznos od 74.869.100 KM i planirana sredstva pojedinačno po regionalnim centrima i graničnim prelazima. Navedene odluke stavljene su van snage odlukom iz 2015. godine, kojom je smještaj za Središnji ured i RC Banja Luka odobren kao projekat „Nabava i opremanje objekta“, sa vrijednošću od 37.900.000 KM. Ukupna vrijednost projekta za nabavu i izgradnju objekata za regionalne centre i Središnji ured Uprave i za izgradnju i rekonstrukciju graničnih prijelaza tada je odobren u iznosu od 116.982.421 KM zaključno sa 2017. godinom.<sup>17</sup> Odlukama iz 2016. godine izmijenjen je odobreni iznos za pojedine regionalne centre (Tuzla i Sarajevo) i granične prelaze, a ukupna vrijednost projekta i rok završetka nisu izmijenjeni. Ukupna raspoloživa sredstva za realizaciju pojedinačnih projekata obuhvaćenih ovom odlukom (projekti pod rednim brojevima 1.-9. iz Tablice 1.) do sada su iznosila 113.482.421 KM. Ukupna realizacija do 31.12.2018. godine po ovim projektima iznosila je 67.317.478 KM od čega je u 2018. godini realizirano ukupno 8.569.617 KM. Iz navedene kronologije se vidi da je realizacija projekta odobrena još 2012. godine.

Ostali značajniji nerealizirani iznosi se odnose na projekte izgradnje graničnih prelaza Svilaj i Bratunac - Ljubovija i izgradnja zračne luke Tuzla koja je sadržana u projektu „Izgradnja i opremanje novih i rekonstrukcija postojećih objekata na GP Vardište i u zračnim lukama Mostar i Tuzla“. U zabilješkama uz financijska izvješća nisu navedene detaljnije informacije o razlozima nerealizacije višegodišnjih projekata kod kojih je utvrđen nizak ili nulti stupanj realizacije sredstava.

Sredstva za projekat „Arhiv Mostar“ planirana su u okviru proračunskih sredstava, a zbog nemogućnosti realizacije projekta u okviru proračunske godine, Uprava se obratila nadležnim institucijama sa prijedlogom za odobravanje višegodišnjeg projekta. Projekat je u rujnu 2018. godine odobren kao višegodišnji, a u odluci o odobravanju nije navedeno razdoblje trajanja projekta, dinamika realizacije niti raspored na sintetička konta u okviru kapitalnih izdataka, kako je sugerirano u mišljenja Ministarstva financija i trezora BiH.

<sup>15</sup> Odluka Vijeća ministara BiH broj 78/12 od 12.06.2012. godine (Službeni glasnik BiH broj 51/12)

<sup>16</sup> Projekat izgradnje objekata za regionalne centre Uprave Mostar, Tuzla, Sarajevo i Banja Luka, izgradnje graničnog prelaza Gradiška, rekonstrukcije graničnih prelaza Vardište, Deleuša, Uvac, Gorica i Užljebić i obavljanja pripremnih radova za izgradnju graničnih prelaza Bijača i Svilaj

<sup>17</sup> Odluka Vijeća ministara BiH broj 10/15 od 21.05.2015. godine (Službeni glasnik BiH broj 20/15)

## 5.2 Pregled prihoda i primitaka

U pregledu prihoda, primitaka i financiranja po ekonomskim kategorijama u razdoblju 1.1. do 31.12.2018. godine, ukupno ostvareni prihodi i primici iskazani su u iznosu od 29.548.521 KM, što je u odnosu na prihode i primitke planirane proračunom za 2018. godinu veće za 1.314.521 KM. Značajni prihodi odnose se na: prihode od iznajmljivanja prostora na graničnim prelazima (224.890 KM), prihode od naknade troškova štampanja i kupovine poreznih i kontrolnih markica (2.552.575 KM), prihode od taksi (26.539.103 KM), primitke od donacija (140.954 KM) i primitke od prodaje stalnih sredstava (29.250 KM).

**Prihodi od naknade troškova tiskanja i kupovine poreskih i kontrolnih markica (2.552.575 KM):** Pravilnikom o akciznim markicama za duhanske prerađevine, alkoholna pića, voćnu prirodnu rakiju, kavu i vino<sup>18</sup> i Pravilnikom o posebnim uvjetima evidentiranja i obilježavanja brašna koje se stavlja na tržište<sup>19</sup> je propisano da troškove tiskanja akciznih i evidencijskih markica snosi poreski obveznik-podnositelj zahtjeva za tiskanje markica. Uprava ima uspostavljen sustav internih kontrola procesa koji obuhvata podnošenje zahtjeva poreskog obveznika za tiskanjem akciznih i kontrolnih markica, izdavanje fakture sa cijenom koju podnosilac zahtjeva treba uplatiti, provjere same uplate na JRT, tiskanja markica od strane izabranog dobavljača (tiskare) i otpreme istih. Cijene tiskanja su utvrđene Naputkom o postupku podnošenja zahtjeva za tiskanje, izdavanje i naplatu akciznih markica i izmjenama Naputka koje donosi ravnatelj Uprave. Uprava šalje narudžbenicu sa specifikacijom za štampanje markica prema tiskari samo ukoliko su plaćeni troškovi tiskanja tako da nema kašnjenja u plaćanju kao ni potraživanja za neplaćene usluge tiskanja. Postoji registar zahtjeva za tiskanje akciznih markica.

**Prihodi od taksi (26.539.103 KM):** Uprava nije razvila zadovoljavajući sustavan pristup kontroli naplate prihoda s obzirom na to da se ne vrši periodično sravnjenje prihoda na informatički podržan način kompariranja podataka iz Glavne knjige o naplatama i dokumentacije vezane za uplate. Dokaze o uplati taksi na Jedinstveni račun trezora u postupcima koje vodi Uprava, stranke najčešće dostavljaju u carinske ispostave pri regionalnim centrima koje su disperzirane na različitim lokalitetima, a izvode o dnevnim promjenama na kojim su iskazane predmetne uplate knjiži Ministarstvo financija i trezora BiH. U pojedinim slučajevima ispostave šalju upite ka Središnjem uredu radi provjere izvršenog plaćanja evidentiranog u Glavnoj knjizi, ali Uprava nema tehničkih mogućnosti za jednostavne provjere uplata i sravnjenje prihoda u Glavnoj knjizi. Kako smo u procesu revizije prethodnih godina potencirali ovo pitanje, Uprava je u određenoj mjeri sagledala i analizirala manjkavosti sustava kontrole naplate prihoda kako bi se došlo do adekvatnih informatičkih rješenja. U proteklom razdoblju su dati određeni prijedlozi rješenja koji nisu bili prihvatljivi sa stanovišta Ministarstva financija i trezora BiH. Krajem 2018. godine je upućen dopis Ministarstvu financija i trezora BiH za nastavak suradnje u području uplate administrativnih taksi, ali prema raspoloživim podacima Uprava nije dobila povratnu pisanu informaciju po navedenom osnovu. Dakle, Uprava, i pored određenih inicijativa, nije uspjela doći do konkretizacije rješenja.

### PREPORUKA 11

**Smatramo kako je nužno nastaviti aktivnosti na unaprjeđenju postojećeg sustava praćenja i kontrole naplate prihoda, te da, u suradnji sa Ministarstvom financija i trezora BiH, iznađe kvalitetno i zadovoljavajuće rješenje.**

<sup>18</sup> Službeni glasnik BiH, broj 50/09 i 74/14

<sup>19</sup> Službeni glasnik BiH, broj 3/06 i 58/10

### 5.3 Bilanca stanja

U bilanci stanja na 31.12.2018. godine iskazana su ukupna sredstva u iznosu od 147.486.549 KM. Ukupne obveze sa izvorima sredstava iskazane su u iznosu od 163.619.297 KM. Značajne stavke bilance stanja odnose se na novčana sredstva (28.619 KM), kratkoročna potraživanja (232.767 KM), neotpisanu vrijednost stalnih sredstava (147.225.163 KM), obveze prema dobavljačima (4.195.409 KM), obveze prema fizičkim licima (11.367 KM), obveze prema uposlenima (5.826.105 KM) i kratkoročna razgraničenja (6.361.253 KM).

Uprava je izvršila popis stalnih sredstava, novčanih sredstava, potraživanja i obaveza, te sitnog inventara i materijala na 31.12.2018. godine. Popisom nisu konstatirane značajnije nepravilnosti, a u zapisnicima povjerenstava navedeno je da nije riješeno pitanje vlasništva zgrade u Sarajevu (bivše sjedište RC Sarajevo) kao i da postoje potraživanja na temelju režijskih troškova koji se odnose na ranije razdoblje i po kojima su pokrenuti parnični postupci.

**Kratkoročna razgraničenja** iskazana su u iznosu od 6.361.253 KM, što je u odnosu na prethodnu godinu više za 3.896.143 KM. Kratkoročna razgraničenja se sastoje od razgraničenih prihoda (33.006 KM), razgraničenih rashoda (6.221.229 KM) i ostalih razgraničenja (107.018 KM). Na razgraničenim rashodima evidentirana su rezerviranja na temelju zaključenih ugovora za nabavu kapitalnih izdataka (4.783.158 KM), zadržane retencije po ugovorima za izvođenje radova (1.245.181 KM), rezerviranja iz ranijih godina za eksproprijaciju zemljišta (169.008 KM), nezatvoreni saldo po rezerviranju iz prethodne godine (22.635 KM) i ostala sitna rezerviranja (1.247 KM). Na visok iznos iskazanih kratkoročnih razgraničenja uticale su procedure nabava koje su okončane u prosincu 2018. godine i po kojima je izvršeno rezerviranje, kao i realizacija ugovora za izvođenje radova na temelju kojih se prigodom plaćanja situacija za radove vrši umanjeње za ugovoreni procent retencije (zadržani iznos). U tijeku godine je izvršena isporuka roba i usluga u iznosu od 1.401.856 KM po ugovorima koji su rezervirani sa 31.12.2017. godine, od čega se na softver za elektronsko upravljanje dokumentima (Faza III) odnosi iznos od 1.298.700 KM. Na temelju dokumentacije o isporuci utvrdili smo da je usluga izvršena nakon isteka roka koji je Uprava dodatno odobrila isporučiocu za implementaciju projekta. Novim rezerviranjima je uknjižena vrijednost od 4.783.158 KM na temelju ugovora koji su zaključeni do 31.12.2018. godine za nabave kapitalnih izdataka (u okviru redovnog proračuna i programa posebnih namjena), a po kojima nije izvršena isporuka robe ili usluga.

#### PREPORUKA 12

**S obzirom na to da je najveći dio salda na kratkoročnim rezerviranjima posljedica evidentiranja temeljem ugovora zaključenih krajem godine, potrebno je da Uprava pravovremeno pokrene procedure javnih nabava kako bi se zaključeni ugovori realizirali do kraja godine za koju su odobrena proračunska sredstva. Također je nužno pratiti rokove realizacije ugovora po kojima je izvršeno rezerviranje u cilju zatvaranja kratkoročnih rezerviranja.**

### 5.4 Pregled dinamike upošljavanja

Prema pregledu dinamike upošljavanja u razdoblju od 01.01. do 31.12.2018. godine u Upravi je planirano 2.458 uposlenih. Ukupan broj uposlenih sa 31.12.2018. godine iznosio je 2.407 s tim da je na neodređeno vrijeme bilo 2.319 uposlenih, a na određeno vrijeme 88. Sistematizacijom radnih mjesta predviđeno je 2.800 uposlenika (2.787 u Upravi i 13 u Upravnom odboru Uprave).

**Upošljavanje na ne određeno vrijeme:** Uprava je u travnju 2018. godine okončala natječajnu proceduru po javnom oglasu za popunjavanje radnih mjesta državnih službenika objavljenom u listopadu 2017. godine (za 69 izvršitelja) i izvršila prijem 68 državnih službenika koji su zasnovali radni odnos na neodređeno vrijeme. Od toga broja, 20 osoba je već radilo u Upravi kao uposlenici na neodređeno vrijeme, tri osobe su bile angažirane po ugovoru o djelu, jedna osoba je radila u Upravi kao državni službenik na nižoj poziciji i jedna osoba je bila angažirana na određeno vrijeme uz suglasnost ADS-a. Jedna osoba je eksterno premještena iz Službe za zajedničke poslove BiH, tri osobe su se vratile sa neplaćenog odsustva i dvije osobe su vraćene na rad po pravosnažnoj presudi Suda BiH.

U tijeku 2018. godine je okončana natječajna procedura za popunjavanje pet radnih mjesta rukovodećih državnih službenika operativnih rukovoditelja-pomoćnika ravnatelja po javnom oglasu iz prosinca 2017. godine. Novoimenovani pomoćnici ravnatelja su već bili uposleni u Upravi (četvoro je imenovao ravnatelj Uprave, a jednu osobu je imenovala Agencija za državnu službu BiH po službenoj dužnosti).

U srpnju 2018. godine je objavljen javni oglas za popunjavanje radnih mjesta državnih službenika u Upravnom odboru Uprave za četiri izvršitelja. Natječajna procedura je okončana u prosincu 2018. godine i primljena su tri državna službenika sa početkom rada od 01.01.2019. godine. Od toga broja, dvije osobe su bile angažirane po ugovoru o djelu u 2018. godini.

Također, započeta je natječajna procedura za prijem 23 uposlenika na temelju javnog oglasa iz studenog 2018. godine, a okončanje iste se očekuje u 2019. godini.

**Upošljavanje na određeno vrijeme:** Sa 31.12.2018. godine u Upravi je bilo angažirano 85 uposlenika (SSS) po ugovoru o radu na određeno vrijeme i tri osobe na poslovima državnih službenika po ugovoru o radu na određeno vrijeme uz suglasnost Agencije za državnu službu BiH zbog hitnosti posla. Od toga, deset osoba je prvi put angažirano u 2018. godini *bez provođenja natječajne procedure*, a ostali su već radili i u prethodnom razdoblju. Ugovori se obnavljaju mjesečno ili tromjesečno. Utvrdili smo da veći broj uposlenih na određeno vrijeme radi u Upravi duži niz godina, s tim da su se pravili kraći prekidi radnog odnosa (npr. rad od 2010. godine do danas). U Upravi nije bilo prijema uposlenika nakon neprekidnog rada na određeno vrijeme u razdoblju dužem od dvije godine, kao ni prijema pripravnika.

*Uzimajući u obzir dinamičnu fluktuaciju uposlenih tijekom godine, kao i kompleksnost i specifičnost institucije, smatramo da upošljavanje putem ugovora o radu na određeno vrijeme bez provedene natječajne procedure predstavlja netransparentan način upošljavanja.*

## PREPORUKA 13

**Uprava je dužna da upošljavanje putem ugovora o radu na određeno vrijeme vrši u skladu s odredbama Zakona o radu u institucijama BiH i Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, poštujući načelo transparentnosti.**

**Neplaćeno odsustvo:** Pravo na neplaćeno odsustvo regulirano je Odlukom o uvjetima za korištenje prava na neplaćeno odsustvo i na rad sa skraćenim radnim vremenom (Odluka VM broj 85/13 od 25.04.2013. godine). U 2018. godini pravo na neplaćeno odsustvo ostvaruje 15 uposlenih, uglavnom zbog obavljanja poslova u drugim tijelima vlasti, imenovanja na pozicije i sl. *Nakon završetka višegodišnjeg mandata omogućen im je povratak u matičnu instituciju, međutim postoji rizik da matična institucija, u trenutku povratka uposlenih, (s obzirom da postoji obveza primanja uposlenih), ne bude imala realnu potrebu za istim. Određen broj rješenja za neplaćeno odsustvo datira iz 2011., 2015., 2016. pa sve do 2018. godine.*

**Ocjenjivanje državnih službenika:** Uprava je u travnju 2019. godine okončala proceduru godišnjeg ocjenjivanja državnih službenika za 2018. godinu i dostavila izvještaj Agenciji za državnu službu BiH. Ističemo da se ne radi polugodišnje ocjenjivanje, već samo godišnje.



## 6. JAVNE NABAVE

Uprava je donijela Plan javnih nabava u travnju 2018. godine, a izmjena Plana, sa korekcijama planiranog početka i vrijednosti nabava sačinjene su tek 31.01.2019. godine. Veliki broj postupaka pokrenut je nakon prvobitno planiranih rokova, pa su izmjenama Plana nabava retroaktivno izmijenjeni rokovi za otpočinjanje procedura i usklađeni sa stvarnim početkom

*Pokretanje procedura javnih nabava nije pratilo planiranu dinamiku, a izmjenama plana korigirani su planirani rokovi i za postupke koji su već okončani. Znatan broj postupaka je okončan pred kraj godine, a ugovori zaključeni krajem prosinca 2018. godine.*

nabavke. U izmjenama Plana je, u manjem broju slučajeva, kao nova planirana vrijednost nabave stavljena vrijednosti već zaključenih okvirnih sporazuma i ugovora, a dodati su i novi postupci koji su provedeni do donošenja izmjene plana, a nisu bili prvobitno planirani. Retroaktivna

izmjena plana nabava i usklađivanje sa podacima o stvarno realiziranim nabavama i rokovima nakon isteka kalendarske godine za koju je donesen plan nije adekvatan pristup u planiranju postupaka i praćenju realizacije plana. Ovo je naročito neprihvatljivo kada su izmjenama plana planirani novi postupci koji nisu obuhvaćeni prvobitno objavljenim planom javnih nabavki, a čija vrijednost podliježe obvezi objavljivanja.<sup>20</sup> Uprava je u izmjene plana dodala dva nova postupka koji po vrijednosti podliježu obvezi objavljivanja kroz plan javnih nabava, a kod jednog postupka za povećani planirani iznos također postoji obveza objavljivanja kroz plan nabavki. Jedan od mogućih razloga za neadekvatno praćenje realizacije plana nabave, nepravovremeno počinjanje postupaka i ostale nedostatke koji se odnose na tehničku pripremu nabava je posljedica kadrovskih promjena u Odjelu za administrativne poslove - Grupi za javne nabave.

### PREPORUKA 14

**Nužno je da Uprava uspostavi adekvatnije praćenje realizacije plana nabava, a u slučajevima promjene prioriteta i potrebe za novim nabavama, iste obuhvati izmjenom ili dopunom plana. Uprava treba osigurati primjenu načela transparentnosti i pravovremenosti za izmjene plana nabava koje podliježu obvezi objavljivanja na web stranici.**

Odlukom ravnatelja Uprave formirana su pojedinačna povjerenstva za provođenje procedura javnih nabava. Prigodom formiranja povjerenstava smo uočili nedostatke koji se, kao i prethodne godine, odnose na imenovanja članova povjerenstava za koje nije osigurana adekvatna raspodjela dužnosti između redovitih poslova i poslova člana povjerenstava. Tako je, tijekom većeg dijela godine, bila zastupljena praksa da su uposleni u Odjelu za administrativne poslove - Grupi za javne nabave istovremeno članovi povjerenstva, ili su predsjedatelji povjerenstva istovremeno uposleni u odsjeku za čije potrebe se vrši nabava. Praksa je nešto izmijenjena krajem godine, a Uprava je, u cilju osiguranja kontrolnih aktivnosti procesa javnih nabava, pokrenula aktivnosti na donošenju internog pravilnika kojim će se preciznije definirati postupanje svih učesnika u procesu javnih nabava.

### PREPORUKA 15

**Uprava treba nastaviti sa aktivnostima na izradi internog akta kojim će se urediti procedure javnih nabava. Bilo bi poželjno da se navedenim internim aktom odrede pravila za imenovanje članova povjerenstava u cilju osiguravanja kontrolnih aktivnosti i razdvajanja dužnosti članova povjerenstva od redovnih poslova i zadataka.**

<sup>20</sup> Postupci čija je planirana vrijednost veća od 50.000 KM, za robu i u sluge, ili 80.000 KM, u slučaju radova

Uprava je u 2018. godini zaključila **332** ugovora u ukupnoj vrijednosti **12.740.059 KM** kroz sljedeće postupke<sup>21</sup>:

Vrsta postupka	Planirani broj postupaka	Broj provedenih postupaka	Vrijednost ugovora u KM (sa PDV-om)	Učešće u vrijednosti ugovora u %
Otvoreni	29	32	10.686.793	83,88
Konkurentski	38	30	647.651	5,08
Pregovarački	4	2	14.625	0,11
Direktni	103	88	286.447	2,25
Postupci provedeni primjenom izuzeća od ZJN	15	12	1.104.543	8,67
<b>UKUPNO</b>	<b>189</b>	<b>164</b>	<b>12.740.059</b>	<b>100,00</b>

Uočene nepravilnosti i neusklađenosti sa Zakonom o javnim nabavama i pratećim podzakonskim aktima opisane su u nastavku:

**Nabava usluga tiskanja i isporuke akciznih markica za obilježavanje duhanskih prerađevina, alkoholnih pića, voćne prirodne rakije, kave i vina:** Na temelju odluke o pokretanju postupka javne nabave usluga tiskanja i isporuke akciznih markica za obilježavanje duhanskih prerađevina, alkoholnih pića, voćne prirodne rakije, kave i vina pokrenut je otvoreni postupak čija je ukupna planirana vrijednost trogodišnjeg okvirnog sporazuma 7.500.000 KM. Pristigla je samo jedna ponuda za koju je povjerenstvo ocijenilo da ispunjava sve formalno-pravne i tehničke uvjete tražene tenderskom dokumentacijom. Potpisan je okvirni sporazum sa izabranim dobavljačem Grafotisa d.o.o. Grude koji je istu vrstu usluga Upravi pružao i u prethodnim godinama. Postupcima revizije utvrđeno je sljedeće:

- U planu javnih nabava za 2018. godinu, u tenderskoj dokumentaciji i Obavještenju o nabavci od 05.04.2018. godine stoji da je procijenjena vrijednost predmetne nabavke 2.500.000 KM, a u Odluci o pokretanju procedure javne nabavke od 03.04.2018. godine stoji da je ukupna procijenjena vrijednost trogodišnjeg okvirnog sporazuma 7.500.000 KM, a da procijenjena vrijednost ugovora na godišnjoj razini iznosi 2.500.000 KM. Ispravka obavještenja o nabavci sa korekcijom procijenjene ukupne vrijednosti okvirnog sporazuma je izvršena 08.11.2018. godine neposredno prije Obavještenja o dodjeli ugovora odnosno *nakon okončanja kompletne procedure javne nabave*.
- U tenderskoj dokumentaciji u dijelu Obrazac za cijenu ponude (kolona Opis) stoje planirane godišnje količine akciznih markica za duhan, alkohol i kavu koje se razlikuju od planiranih godišnjih količina navedenih u okvirnom sporazumu. Pretpostavljamo da se radi o tehničkoj grešci obzirom da su količine navedene u obrascu za cijenu ponude količine koje su bile definirane prethodnim okvirnim sporazumom.
- Obrazac za cijenu ponude tenderske dokumentacije obuhvata samo jediničnu cijenu za svaku vrstu akcizne markice tako da je ukupna vrijednost ponude 0,0355 KM koja se dobije zbirom pojedinačne cijene markice za duhan, cijene markice za alkoholna pića i cijene markice za kavu. Dakle prigodom evaluacije ponuda nisu uzimane u obzir ukupne okvirne količine u smislu da se planirane okvirne količine akciznih markica pomnože sa pojedinačnom cijenom markice i da to bude referentna ukupna ponuda. Kada pomnožimo okvirne godišnje količine i ponuđene pojedinačne cijene tiskanja akciznih markica dobijemo da *ukupna ponuda iznosi 2.583.500 KM što je veće za 83.500 KM u odnosu na planiranu godišnju vrijednost od 2.500.000 KM*. To potvrđuje i bankarska

<sup>21</sup> Podaci iz Tablice Uprave



garancija izdata 25.10.2018. godine na iznos od 51.670 KM odnosno 2% od ukupne vrijednosti okvirnog sporazuma 2.583.500 KM i ista važi tri godine. Ističemo da bankarska garancija treba da glasi na iznos od 2% ukupne vrijednosti trogodišnjeg okvirnog sporazuma od 7.500.000 KM.

- U potpisanom okvirnom sporazumu nije navedena ukupna vrijednost okvirnog sporazuma, ali je u pojedinačnom ugovoru navedena godišnja procijenjena vrijednost ugovora od 2.500.000 KM sa okvirnim godišnjim količinama akciznih markica.

#### PREPORUKA 16

**Uprava treba posvetiti više pozornosti prigodom pripremanja tenderske dokumentacije u smislu da se nedvosmisleno može utvrditi ukupna vrijednost okvirnog sporazuma i količinsku specifikaciju predmeta nabavki pripremiti u skladu sa maksimalnom vrijednošću okvirnog sporazuma. Također, prigodom evaluacije ponuda, potrebno je povesti računa o ukupnim vrijednostima ponude i usporediti sa planiranom vrijednošću nabave.**

#### PREPORUKA 17

**Potrebno je poboljšati kontrolne aktivnosti nakon potpisivanja okvirnih sporazuma kako bi se potvrdilo da je dobavljač dostavio bankarsku garanciju na ukupnu vrijednost okvirnog sporazuma kako je definirano tenderskom dokumentacijom.**

**Postupci u kojima su zaključeni okvirni sporazumi:** Kod postupaka javnih nabava kod kojih je Uprava planirala zaključivanje okvirnih sporazuma ponovo smo uočili nedostatke koji se odnose na vrijednost zaključenih okvirnih sporazuma u odnosu na vrijednost ponude. Okvirni sporazumi su zaključeni na razdoblje od dvije godine, kako je objavljeno u tenderskoj dokumentaciji, ali su u specifikacijama potrebnih roba ili usluga planirane godišnje količine na temelju kojih su ponuđači sačinili svoje ponude. Zbog navedenog zahtjeva za iskazivanje ponuda postoje odstupanja između vrijednosti dostavljene ponude i vrijednosti zaključenog okvirnog sporazuma. U pojedinim postupcima smo uočili neusklađenosti između podataka u okvirnim sporazumima i obavještenjima o dodjeli ugovora. Postupci u kojima smo utvrdili navedene nedostatke, sa podacima o ponudama i vrijednosti zaključenog ugovora su navedeni u sljedećoj tabeli:

Vrsta nabave	Planirani iznos okvirnog sporazuma	Iznos ponude	Iznos u okvirnom sporazumu	Iznos u obavještenju o dodjeli ugovora	Napomena
Objava oglasa za regiju Mostar	20.000,00	5.547,75	Nije navedena vrijednost nego specifikacija iz ponude, uz napomenu da realizacija neće preći planiranu od 20.000 KM	20.000,00	
Toneri za Lexmark	12.000,00	4.021,20	Nema ukupne vrijednosti, prepisana specifikacija iz ponude u iznosu od 4.021,20 KM	8.042,20	Količina robe procijenjena na godišnjoj razini
Higijensko-potrošni	100.000,00	49.732,39	100.000,00	49.732,39 (u Godišnjem obavještenju o dodjeli ugovora za okvirni sporazum vrijednost 99.464,78 KM)	Količina robe procijenjena na godišnjoj razini

Toneri za Canon	30.000,00	3.247,50	Prepisana specifikacija iz ponude (na godišnjoj razini),uz napomenu da realizacija neće preći planirani iznos od 30.000 KM	6.495,00	Količina robe procijenjena na godišnjoj razini
Toneri za Lexmark	82.000,00	16.600,00	Prepisana specifikacija iz ponude (na godišnjoj razini), uz napomenu da realizacija neće preći planirani iznos od 82.000 KM	33.200,00	Količina robe procijenjena na godišnjoj razini
Sitni kancelarijski materijal	130.000,00	55.500,00	111.000,00	111.000,00	Količina robe procijenjena na godišnjoj razini
Toneri za Epson	25.200,00	8.282,40	Prepisana specifikacija iz ponude koja je sačinjena na godišnjoj razini, uz napomenu da realizacija neće preći planirani iznos od 25.200 KM	16.564,80	
Toneri za Brother	212.000,00	22.347,57	Prepisana specifikacija iz ponude koja je sačinjena na godišnjoj razini, uz napomenu da realizacija neće preći planirani iznos od 212.000 KM	44.695,14	Količina robe procijenjena na godišnjoj razini
Toneri za Toshiba	60.000,00	23.580,72	47.161,44	47.161,44	Količina robe procijenjena na godišnjoj razini

Preporuke iz Izvješća o reviziji za 2017. godinu o usklađivanju vrijednosti okvirnog sporazuma sa ponudom i iskazivanju ukupnih okvirnih količina nisu se mogle implementirati prigodom provođenja postupaka, jer je većina provedena početkom godine (prije dostavljanja izvještaja). Međutim, i kod tri postupka za koje su ugovori zaključeni u razdoblju listopad 2018. - veljača 2019. godine uočili smo slične nedostatke.

#### **PREPORUKA 18**

**Kod procedura javnih nabava kod kojih je planirano zaključivanje okvirnih sporazuma Uprava treba pripremiti količinsku specifikaciju za čitavo planirano razdoblje trajanja okvirnog sporazuma, a vrijednost okvirnog sporazuma usuglasi sa ponudom koju je dobavljač sačinio na temelju ukupne količinske specifikacije.**

**Nabava tonera:** Obrazac za cijenu ponude kod nabave tonera (postupci sadržani u prethodnoj tabeli) sadrži i kolonu sa podacima o minimalnom broju stranica ispisa tonera, a u tekstu tenderske dokumentacije nije traženo da se navedeni zahtjevi dokumentiraju. U proceduri koja je provedena krajem godine kao dokaz su traženi uzorci sa deklaracijom proizvođača koja sadrži podatke o proizvodu i broju ispisa stranice.

#### **PREPORUKA 19**

**Uprava treba usuglasiti zahtjeve koji su sadržani u tekstu tenderske dokumentacije sa podacima koji su navedeni u obrascu za cijenu pobude, kako bi se ponude mogle ocijeniti u skladu sa postavljenim uvjetima.**

*Ostala zapažanja u svezi sa javnim nabavama i realizacijom ugovora*

**Izvođenje radova na izgradnji novog objekta "Zračna luka Tuzla" (vrijednost ugovora 1.933.402 KM sa PDV-om):** U tenderskoj dokumentaciji utvrđeni su uvjeti za dokazivanje tehničke i profesionalne sposobnosti u kojima je ponuđač trebao prije zaključenja ugovora osigurati dokaze o posjedovanju ovlaštenja za obavljanje radova. Jedan od članova konzorcija je u razdoblju ocjene ponuda imao važeće ovlaštenje za obavljanje radova koje je isticalo u

lipnju 2018. godine. Uz dokaz o posjedovanju ovlaštenja u ponudi je dostavljen dokaz da se član konzorcija obratio nadležnom ministarstvu sa zahtjevom za izdavanje novog ovlaštenja. Međutim, nakon potpisivanja ugovora (13.06.2018. godine) član konzorcija nije dostavio novo ovlaštenje, pa se dobavljač-potpisnik ugovora obratio Upravi sa zahtjevom za izmjenom partnera. Uprava je u ožujku 2019. godine, u cilju nastavka realizacije radova na objektu, dala suglasnost na izmjenu partnera jer je uz zahtjev dostavljena važeća licenca za izmijenjenog partner. Iz navedenog se može konstatirati da novi partner nije učestvovao u ocjeni kvalificiranosti grupe ponuđača prigodom utvrđivanja ispunjenosti ostalih kriterija, niti ocjeni o ispunjavanju uvjeta koji je svaki ponuđač morao pojedinačno ispuniti. Dostavljanjem važećeg ovlaštenje za obavljanje djelatnosti građenja/izvođenja radova ispunjen je samo dio traženih uvjeta, ali retroaktivno dostavljanje dokaza za ostale uvjete koji su traženi nema ni smisla kada je ugovor već zaključen i u fazi je realizacije. *Mada se navedene okolnosti nisu mogle predvidjeti prigodom ocjene ponuda, te imajući u vidu slične probleme koje je Uprava imala prethodne godine sa pravovremenim dostavljanjem važećih odobrenja za građenje, trebalo bi osmisliti adekvatniji način dokazivanja osposobljenosti za građenje u razdoblju trajanja ugovora.*

**Dodatni i nepredviđeni radovi na izgradnji graničnog prijelaza Gradiška:** Izgradnja graničnog prelaza Gradiška realizira se temeljem ranije zaključenih ugovora sa dobavljačima odvojeno po fazama (I i II faza). U privremenim situacijama o izvršenim radovima sadržani su i dodatni i nepredviđeni radovi koji nisu predviđeni projektnom dokumentacijom i ugovorima sa dobavljačem. *Mada su time stvoreni uvjeti za primjenu pregovaračkog postupka bez objave obavijesti, propisani Zakonom o javnim nabavama<sup>22</sup>, postupci nisu provedeni po fazama utvrđenim u članku 28. Zakona (objava o pregovaračkom postupku, provjera kvalificiranosti ponuđača, dostava početnih ponuda, zaključivanje ugovora, objava obavijesti, dostava izvješća Agenciji za javne nabave).* Realizacija naknadnih i nepredviđenih radova vršena je temeljem zahtjeva izvođača i suglasnosti projektanta koji je razmatrao opravdanost zahtjeva i analizirao cijene koje je dostavljao izvođač radova, te suglasnosti Uprave. Iz prezentirane dokumentacije se može potvrditi da nijedan zahtjev nije realiziran a da prethodno nisu date suglasnosti svih učesnika na realizaciji ugovora. Ukupan iznos dodatnih i nepredviđenih radova po situacijama do 31.12.2018. iznosi 318.676 KM što u odnosu na iznos realiziranih radova iznosi 2,25%.

**Nabava, isporuka i instaliranja video nadzora na objektima** provedena je putem otvorenog postupka sa međunarodnom objavom. Ukupna procijenjena vrijednost nabave iznosi 2.136.752 KM (bez PDV-a). Tendersku dokumentaciju preuzelo je 40 potencijalnih ponuđača, od kojih su 3 uložili žalbe i iste su u postupku rješavanja kod Ureda za razmatranje žalbi BiH odbačene. Do roka predviđenog za dostavljanje ponuda pristigla je jedna ponuda konzorcija ponuđača čija ponuda je ocijenjena kvalificiranom. Sa konzorcijem (Agencija KAMIR d.o.o. Široki Brijeg i Prointer ITSS d.o.o. Banja Luka) sklopljen je 28.12.2018. godine ugovor u iznosu 2.491.302 KM (sa PDV-om) sa rokom realizacije od 210 dana.

**Nabavka usluge nadogradnje carinskog podsustava informacionog sustava Uprave** je provedena putem otvorenog postupka gdje je ukupna procijenjena vrijednost nabave iznosila 1.111.111 KM (bez PDV-a). Nabavom nije bilo predviđeno provođenje e-aukcije. Tendersku dokumentaciju je preuzelo 14 potencijalnih ponuđača, a do roka predviđenog za dostavljanje ponuda pristigla je ponuda samo jednog ponuđača. Na prijedlog povjerenstva za javne nabavke, Uprava je potpisala ugovor za izabranim ponuđačem Lanaco d.o.o. Banja Luka u vrijednosti od 1.292.850,00 KM sa PDV-om. Napominjemo da je navedeni dobavljač slične vrste usluga Upravi pružao i u prethodnim godinama. Realizacija navedenog ugovora je u toku.

---

<sup>22</sup> Članom 24. Zakona su definirani posebni slučajevi koji se odnose na dodatne radove koji nisu uključeni u prvobitno razmatrani projekat ili u prvobitno zaključeni ugovor, a na koje se primjenjuje pregovarački postupak bez objave obavještenja

## 7. OSTALO

### 7.1 Upravni odbor Uprave

U operativnom proračunu Uprave, poštujući odredbe članka 13. Zakona o sustavu neizravnog oporezivanja u Bosni i Hercegovini<sup>23</sup>, posebno su planirani troškovi Upravnog odbora Uprave, te je kao poseban program planirano financiranje Upravnog odbora. Za financiranje Upravnog odbora planirana su sredstva u iznosu od 649.000 KM, od toga za bruto plaće 376.000 KM, naknade troškova uposlenih 35.000 KM, za izdatke za materijal, sitan inventar i usluge 238.000 KM.

U izvještajnom razdoblju za financiranje rada Upravnog odbora Uprave utrošeno je 315.964 KM (49% od planiranih sredstava) i to po proračunskim pozicijama:

- Bruto plaće i naknade plaća	261.577 KM
- Naknade troškova uposlenih putni troškovi	23.885 KM
- Putni troškovi	1.695 KM
- Izdaci telefonskih i poštanskih usluga	3.118 KM
- Nabava materijala i sitnog inventara	275 KM
- Izdaci za usluge prijevoza i goriva	543 KM
- Izdaci za tekuće održavanje	847 KM
- Izdaci osiguranja i usluga platnog prometa	634 KM
- <u>Ugovorene i druge posebne usluge</u>	<u>23.388 KM</u>
<b>U K U P N O</b>	<b>315.964 KM</b>

Nizak procent izvršenja ostvarenih u odnosu na planirane rashode rezultat je što nije izvršena isplata naknada članovima Upravnog odbora Uprave od 25.02.2016. godine kada je stupio na snagu Zakon o dopunama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH<sup>24</sup>.

**Ugovori o djelu:** Izdaci na temelju ugovora o djelu realizirani su u 2018. godini u neto iznosu od 19.200 KM, a planirani proračun za ove namjene iznosio je 7.200 KM. Dvije osobe su bile angažirane tijekom cijele godine za obavljanje poslova potparola Upravnog odbora Uprave (mjesečna naknada od 600 KM) i poslovima za potrebe rada predsjedatelja Upravnog odbora Uprave (mjesečna naknada od 1.000 KM). Višegodišnju praksu angažiranja osoba putem ugovora o djelu smatramo netransparentnim i neprihvatljivim za javni sektor, ovakav angažman bi trebalo vršiti u izuzetnim i opravdanim slučajevima i to za poslove koji se javljaju povremeno.

#### PREPORUKA 20

**Skrećemo pozornost da angažiranje po ugovorima o djelu treba koristiti samo u izuzetnim okolnostima, za konkretne poslove i za poslove koji, po svom opisu, ne spadaju u redovite poslove.**

**Ugovorene usluge** planirane su u iznosu od 222.000 KM, dok je izvršenje 23.388 KM ili 10,53 %. U okviru ugovorenih usluga planirana je isplata naknade članovima Upravnog odbora u iznosu od 158.000 KM, koja nije isplaćivana u 2018. godine. Nakon stupanja na snagu Zakona o dopunama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, članovi Upravnog odbora od 2016. godine ne primaju naknadu zbog čega su pokrenuti sudski sporovi od strane pojedinih članova Upravnog odbora (tri eksperta) protiv Uprave.

<sup>23</sup> Službeni glasnik BiH, broj 44/03, 52/04, 32/07, 49/09 i 91/17

<sup>24</sup> Službeni glasnik BiH, broj 88/15

**Status Upravnog odbora Uprave:** Prema članku 15. Zakona o sustavu neizravnog oporezivanja, Upravni odbor Uprave ima status pravne osobe. Isto je ponovljeno člankom 3. stavak (1) Poslovnika o radu Upravnog odbora Uprave. Dakle, Zakon, eks lege, daje Upravnom odboru Uprave status pravne osobe. Nedvojbeno je da se sve do jedna pravna osoba mora registrirati. To vrijedi i za Upravni odbor Uprave. Kako je sjedište Uprave u Banjoj Luci, a Odbora u Mostaru, ostavlja prostor za preispitivanje pravne osobnosti Odbora u kontekstu registracije uopće, registracije u okviru registriranja poslovnog subjekta ili dijela poslovnog subjekta. Uvidom u prezentiranu dokumentaciju nismo se uvjerali da se Upravni odbor Uprave registrirao na način kako to propisuju registarski propisi.

## **PREPORUKA 21**

**Potrebno je da se uredi registracijski status Upravnog odbora da bi isti do kraja konzumirao svoja prava i obveze. Po potrebi konzultirati nadležne institucije glede definiranja statusa Upravnog odbora Uprave.**

### **7.2 Sudski sporovi**

Uprava je dostavila tablične preglede sudskih sporova koji se vode u Središnjem uredu, regionalnom centru Banja Luka i regionalnom centru Tuzla, a tablice za regionalne centre Sarajevo i Mostar nisu dostavljene. Trenutno Odsjek za normativno-pravne poslove postupa u 11 predmeta iz ranijeg razdoblja, u kojima je Uprava tužena strana, a za koje dosad nije donesena pravomoćna sudska odluka i čija ukupna vrijednost iznosi 2.477.374 KM. Kada su u pitanju sporovi u kojima Uprava istupa kao tužitelj, Odsjek za normativno - pravne poslove postupa u sedam predmeta, u kojima još nije donesena pravomoćna sudska odluka, a čija ukupna vrijednost iznosi 254.592 KM.

Tijekom 2018. godine, pokrenuta su četiri postupka protiv Uprave, ukupne vrijednosti 2.107.241 KM, dok je, sa druge strane, Uprava pokrenula tri tužbe od kojih je zbroj vrijednosti dviju tužbi 41.530 KM, a za treću nije bilo moguće utvrditi vrijednost spora.

Postupci pokrenuti u 2018. godini su prikazani u zbrojnim tablicama aktivnih i arhiviranih sporova koje vodi Odsjek za normativno-pravne poslove.

Regionalni centar Banja Luka je dostavio tablice koje se vode u organizacijskim jedinicama - Odsjek za poslovne usluge i Grupa za prinudnu naplatu. Prema tablicama RC Banja Luka, Uprava je tužena u 13 predmeta, ukupne vrijednosti 4.947.221 KM, u 11 predmeta Uprava ima svojstvo tužitelja, dok je zbrojna vrijednost istih 389.976 KM. U pogledu tablice Grupe za prinudnu naplatu, ista većim dijelom sadrži predmete koji su okončani, te nije navedena vrijednost sporova koji su u tijeku.

Grupa za prinudnu naplatu je dostavila i tablicu ukupne vrijednosti sporova uz napomenu da 11 sporova, koji nisu okončani do dana sačinjavanja tablice, nje uneseno u tablicu, te da vrijednost istih iznosi 21.371.140 KM. Odsjek za poslovne usluge, prema svojoj evidenciji, vodi 11 predmeta u kojima je Uprava tužena strana zbrojne vrijednosti 3.937.545 KM te dva predmeta u kojima je Uprava tužitelj zbrojne vrijednosti 12.601 KM.

Grupa za prinudnu naplatu vodi evidencije sa 7 predmeta u kojima je Uprava tužena strana približne vrijednosti cca 2.200.000 KM, odnosno 7 predmeta u kojima je Uprava tužitelj, približne zbrojne vrijednosti od 310.000 KM.

Cjelokupno stanje u svezi s evidencijom sudskih sporova se ne može smatrati zadovoljavajućim. Ne postoji jedinstven sustav vođenja evidencija o sudskim sporovima na razini Uprave, komunikacija između regionalnih centara i Središnjeg ureda je neadekvatna. Podaci u tablicama se ne mogu sa sigurnošću smatrati potpuno točnim te se stoga i ukupna suma potencijalnih obveza na temelju sudskih sporova može uzeti sa dozom rezerve.

Pored navedenog, regionalni centri Sarajevo i Mostar nisu dostavili evidencije sudskih sporova, te stoga revizija nije mogla utvrditi broj postupaka, svojstvo u kojem u tim postupcima istupa Uprava te visinu potencijalnih obveza ili utužene iznose.

Podsjećanja radi, revizijski pregled 2017. godine utvrdio je zbirni iznos postupaka protiv Uprave u Regionalnom centru Sarajevo od cca 3.500.000 KM, odnosno 980.000 KM u Regionalnom centru Mostar. Imajući u vidu prethodno, nije bilo moguće doći do presjeka cjelokupnog stanja po ovom pitanju, te se ovaj nalaz može smatrati samo djelomičnim uvidom u problematiku sudskih sporova Uprave.

Izrada jedinstvene evidencije koja bi sadržavala podatke iz svih regionalnih centara te sve informacije o sporovima koji se vode u regionalnim centrima bi omogućila ažuran pregled kompletnog stanja kada su u pitanju sudski sporovi.

## **PREPORUKA 22**

**Nužno je uraditi temeljitu analizu kompletnog stanja, te je potrebno učiniti korake kojima bi se omogućio bolji uvid u problematiku sudskih sporova, kao i omogućilo efikasnije i promptnije njihovo rješavanje. Analizu je potrebno posebno usmjeriti na regionalne centre. Sve evidencije moraju prikazivati najvažnije informacije o svakom pojedinom postupku. Sporovi koji su završeni trebaju biti smješteni u zasebnu evidenciju. Komunikacija između središnjeg ureda i regionalnih centara mora biti podignuta na višu razinu.**

Revizija posebno skreće pozornost na probleme u svezi s prinudnom naplatom sredstava sa Jedinstvenog računa, a po Rješenju o izvršenju Suda BiH broj: S1 3 I 019671 16 I 2 od 28.09.2016. godine. Predmetno Rješenje je doneseno na temelju pravomoćne presude Suda Bosne i Hercegovine broj: S1 3 P 006452 11 P od 28.11.2013. godine, a prema kojoj je UNO obavezana da tužitelju, Vladi RS – Ministarstvu financija RS isplati iznos od 15.004.650 KM sa zakonskom zateznom kamatom počev od 18.06.2013. godine do konačne isplate.

S obzirom da isplata sredstava nije izvršena u paricijskom roku, prinudno izvršenje je započelo 24.05.2018. godine, te je za posljedicu imalo određene probleme u radu Uprave, a posebno u raspodjeli prihoda korisnicima, povratu sredstava obveznicima neizravnih poreza, povratu položenih depozita itd. Nadalje, ovakva situaciju u budućnosti može proizvesti brojne druge probleme, a posebno pokretanje novih sporova koji će nositi veliki rizik od gubitka dodatnih sredstava.

*Imajući u vidu navedeno, potrebno je da se o navedenoj situaciji sveobuhvatno i argumentirano raspravi sa UO Uprave, te da se na istu odgovori na adekvatan način u smislu donošenja odluka i/ili zaključaka kojima će se otkloniti problemi u vezi izvršenja navedene presude i omogućiti nesmetani rad Uprave. Potrebno je poduzeti sve korake i radnje kako bi prevenirali sve moguće posljedice za normalno funkcioniranje Uprave.*

### **7.3 Problematika oduzetih auta**

Uprava još uvijek nije riješila pitanje oduzetih motornih vozila - pojedina vozila koja čekaju na uništavanje zaplijenjena su još 2000. godine. Stanje s oduzetim vozilima stvara ogromne probleme i značajnih proračunske izdatke te povećava razne vrste rizika po upravljanje i raspolaganje ovim vozilima. Problem vozila koja su oduzeta, a koja se nalaze po skladištima širom BiH, Uprava je djelomično naslijedila još od carinskih uprava entiteta. Konačan broj pravosnažno oduzetih auta predviđenih za uništenje iznosi cca 2.700.

U posljednje vrijeme tijekom 2019. godine intenzivirane su aktivnosti na rješavanju ovog problema tako da je raspisan Javni oglas, za prikupljanje ponuda za izbor najpovoljnijeg ponuđača za uništenje motornih vozila i otkup korisnih otpadaka i ostataka predmeta uništenja

(broj 01-16-12-967-2/19 od 11.4.2019. godine). Napominjemo kako do završetka revizijskog ciklusa propisane tenderske procedure nisu okončane.

### **PREPORUKA 23**

**Smatramo kako je nužno sukladno zakonodavnom okviru, sustavno riješi pitanje oduzete robe u cjelini, način postupanja, skladištenja i evidentiranja. Potrebno je strateški pristupiti ovom dugogodišnjem problemu sa jasno definiranim ciljevima koji će sustavno regulirati upravljanje oduzetom robom i uspostaviti kontrolne mehanizme i kontinuiran proces.**

## 8. KOMENTARI

Uprava u ostavljenom roku nije dostavila komentare na Nacrt izvješća o reviziji za 2018. godinu, tako da ovo Izvješće predstavlja konačno izvješće bez korekcija u odnosu na Nacrt izvješća o reviziji za 2018. godinu. Upravni odbor Uprave nije dostavio komentare na Nacrt izvješća o reviziji za 2018. godinu, iako je i Upravnom odboru isti zasebno dostavljen, uz mogućnost dostavljanja komentara.

### **Voditelj tima za financijsku reviziju**

Miro Galić, viši revizor, v.r.

### **Rukovoditelj Odjela za financijsku reviziju**

Miro Galić, viši revizor, v.r.

### **Članovi tima za financijsku reviziju**

Snježana Baštinac, viši revizor, v.r.

Fatima Mehanović, revizor, v.r.

Adnan Muharemagić, revizor, v.r.

Mladen Vidović, revizor, v.r.

Nerman Velić, IT revizor, v.r.

Sadmir Teskeredžić, revizor za pravne poslove, v.r.

### **Rukovoditelj Odjela za razvoj, metodologiju i kontrolu kvalitete financijske revizije**

Dragoljub Kovinčić, viši revizor, v.r.



## **Privici**

Tablica I. – Pregled rashoda proračuna za 2018. godinu

Tabela II. – Bilanca stanja na 31.12.2018. godine

Izjava o odgovornostima rukovodstva

## Pregled rashoda proračuna za 2018. godinu

Uprava za neizravno oporezivanje Bosne i Hercegovine

Tablica I

Opis	Odobreni proračun	Usklađivanja proračuna	Ukupni proračun	Izvršenje proračuna	Procent 5/4*100
1	2	3	4 (2+3)	5	6
<b>1. Tekući izdaci</b>	<b>83.850.000</b>	<b>-600.000</b>	<b>83.250.000</b>	<b>79.995.264</b>	<b>96</b>
Bruto plaće i naknade	59.965.000	0	59.965.000	59.242.274	99
Naknade troškova zaposlenih	9.370.000	0	9.370.000	9.061.875	97
Putni troškovi	520.000	-50.000	470.000	451.686	96
Izdaci telefonskih i pošt.usluga	1.620.000	-100.000	1.520.000	1.425.934	94
Izdaci za energiju i kom. usluge	2.272.000	200.000	2.472.000	2.206.263	89
Nabavka materijala	1.676.000	-400.000	1.276.000	856.124	67
Izdaci za usl. prijevoza i goriva	775.000	0	775.000	608.753	79
Unajmljivanje imovine i opreme	1.577.000	100.000	1.677.000	1.473.740	88
Izdaci za tekuće održavanje	2.178.000	-150.000	2.028.000	1.602.294	79
Izdaci za osiguranje	208.000	0	208.000	19.532	94
Ugovorene i druge posebne usluge	3.689.000	-200.000	3.489.000	2.871.789	82
<b>2. Kapitalni izdaci</b>	<b>5.510.000</b>	<b>609.020</b>	<b>6.119.020</b>	<b>5.863.637</b>	<b>96</b>
Nabavka zemljišta	990.000	0	990.000	974.954	98
Nabavka građevina	230.000	0	230.000	135.620	59
Nabavka opreme	3.978.000	309.020	4.287.020	4.157.148	97
Nabavka ostalih stalnih sredstava	312.000	300.000	612.000	595.915	97
Rekonstrukcija i invest.održavanje			0		
<b>3. Tekući grantovi</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	
			0		
<b>4. Višegodišnja kapitalna ulaganja</b>	<b>4.510.000</b>	<b>67.100.206</b>	<b>71.610.206</b>	<b>13.355.218</b>	<b>0</b>
Nabavka zemljišta	0	200.105	200.105	0	
Nabavka građevina	4.510.000	60.544.540	65.054.540	9.665.760	
Nabavka opreme	0	3.136.276	3.136.276	1.042.353	
Nabavka ostalih stalnih sredstava	0	2.651.409	2.651.409	2.621.137	
Rekonstrukcija i invest.održavanje	0	567.876	567.876	25.968	
<b>5. Novčane donacije</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	
			0		
<b>6. Programi posebne namjene</b>	<b>0</b>	<b>1.177.977</b>	<b>1.177.977</b>	<b>1.113.111</b>	<b>94</b>
<b>1. Tekući izdaci</b>	<b>0</b>	<b>177.977</b>	<b>177.977</b>	<b>120.261</b>	<b>68</b>
Bruto plaće i naknade			0		
Naknade troškova zaposlenih			0		
Putni troškovi	0	177.977	177.977	120.261	
Izdaci telefonskih i pošt.usluga			0		
Izdaci za energiju i kom. usluge			0		
Nabavka materijala			0		
Izdaci za usl. prijevoza i goriva			0		
Unajmljivanje imovine i opreme			0		
Izdaci za tekuće održavanje			0		
Izdaci za osiguranje			0		
Ugovorene i druge posebne usluge			0		
<b>2. Kapitalni izdaci</b>	<b>0</b>	<b>1.000.000</b>	<b>1.000.000</b>	<b>992.850</b>	<b>0</b>
Nabavka zemljišta			0		
Nabavka građevina			0		
Nabavka opreme			0		
Nabavka ostalih stalnih sredstava	0	1.000.000	1.000.000	992.850	
Rekonstrukcija i invest.održavanje			0		
<b>7. Ukupno (1+2+3+4+5+6)</b>	<b>93.870.000</b>	<b>68.287.202</b>	<b>162.157.202</b>	<b>100.327.230</b>	<b>62</b>

Rukovodstvo je Pregled rashoda proračuna po ekonomskim kategorijama odobrilo dana \_\_\_\_\_ 2019. godine.

Ravnatelj  
Miro Džakula

## Bilanca stanja na 31.12.2018. godine

Uprava za neizravno oporezivanje Bosne i Hercegovine

Tablica II

Opis	31.12.2018.	31.12.2017.	Procent 2/3*100
1	2	3	4
<b>1. Gotovina, krat. potraživanja, razgraničenja i zalihe</b>	<b>261.386</b>	<b>331.845</b>	<b>79</b>
Novčana sredstva	28.619	48.879	59
Kratkoročna potraživanja	232.767	282.972	82
Kratkoročni plasmani	0	0	
Interni finansijski odnosi	0	0	
Zalihe	0	0	
Kratkoročna razgraničenja	0	6	
<b>2. Stalna sredstva</b>	<b>147.225.163</b>	<b>140.772.200</b>	<b>105</b>
Stalna sredstva	201.656.027	185.946.859	108
Ispravka vrijednosti	54.430.863	45.174.659	120
Neotpisana vrijednost stalnih sredstava	147.225.163	140.772.200	105
Dugoročni plasmani	0	0	
Dugoročna razgraničenja	0	0	
<b>UKUPNO AKTIVA (1+2)</b>	<b>147.486.549</b>	<b>141.104.046</b>	<b>105</b>

<b>3. Kratkoročne obveze i razgraničenja</b>	<b>16.394.134</b>	<b>12.315.527</b>	<b>133</b>
Kratkoročne tekuće obveze	4.206.776	4.094.104	103
Kratkoročni krediti i zajmovi	0	0	
Obveze prema zaposlenima	5.826.105	5.756.312	101
Interni finansijski odnosi	0	0	
Kratkoročna razgraničenja	6.361.253	2.465.110	258
<b>4. Dugoročne obveze i razgraničenja</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	
Dugoročni krediti i zajmovi	0	0	
Ostale dugoročne obveze	0	0	
Dugoročna razgraničenja	0	0	
<b>5. Izvori sredstava</b>	<b>147.225.163</b>	<b>140.772.200</b>	<b>105</b>
Izvori sredstava	147.225.163	140.772.200	105
Ostali izvori sredstava	0	0	
Neraspoređeni višak prihoda/rashoda	0	0	

<b>UKUPNO PASIVA (3+4+5)</b>	<b>163.619.297</b>	<b>153.087.727</b>	<b>107</b>
------------------------------	--------------------	--------------------	------------

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

Rukovodstvo je Bilancu stanja odobrilo dana \_\_\_\_\_ 2019. godine

Ravnatelj  
Miro Džakula

## Izjava o odgovornostima rukovodstva

Međunarodni standard vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI 1580) predviđa da revizor treba dobiti odgovarajuću izjavu od rukovodstva institucije kao dokaz da rukovodstvo priznaje svoju odgovornost za objektivno prikazivanje financijskih izvješća suglasno mjerodavnom okviru financijskog izvješćivanja, te da je odobrilo financijska izvješća.

Rukovodstvo **Uprave za neizravno oporezivanje Bosne i Hercegovine** (u daljem tekstu: Uprava) dužno je osigurati da financijska izvješća za 2018. godinu budu izrađena sukladno Zakonu o financiranju institucija BiH („Službeni glasnik BiH broj 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13), Pravilniku o financijskom izvješćivanju institucija BiH (Službeni glasnik BiH broj 25/15 i 91/17) i Pravilniku o računovodstvu sa računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija BiH (protokol Ministarstva financija i trezora BiH broj 01-08-02-1-1515-1/15 od 04.02.2015. godine). Rukovodstvo je također obavezno postupati sukladno Zakonu o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2018. godinu (Službeni glasnik BiH broj 8/18) i pratećim nalogima, pojašnjenjima i smjernicama koje donosi Ministarstvo financija i trezora BiH, kao i ostalim zakonima u Bosni i Hercegovini, tako da financijska izvješća daju fer i istinit prikaz financijskog stanja Uprave.

Pri sastavljanju takvih financijskih izvješća odgovornosti rukovodstva obuhvaćaju garancije:

- da je osmišljen i da se primjenjuje i održava sustav internih kontrola koji je relevantan za pripremu i fer prezentaciju financijskih izvješća i usklađenost sa zakonima i drugim propisima;
- da financijska izvješća ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze;
- da financijska izvješća sadrže sve relevantne podatke i analize izvršenja proračuna, kao i podatke o sustavu internih kontrola i realizaciji preporuka revizije;
- da se u poslovanju primjenjuju važeći zakonski i drugi relevantni propisi.

Rukovodstvo je također odgovorno za čuvanje imovine i resursa od gubitaka, pa stoga i za poduzimanje odgovarajućih mjera kako bi se spriječile i otkrile pronevjere i ostale nezakonitosti.

Datum, \_\_\_\_\_

Ravnatelj

Miro Džakula