



BOSNA I HERCEGOVINA

IZVJEŠĆE O OBAVLJENOJ FINANCIJSKOJ REVIZIJI

*UPRAVE ZA NEIZRAVNO OPOREZIVANJE
BOSNE I HERCEGOVINE
ZA 2019. GODINU*



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

www.revizija.gov.ba

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ FINACIJSKOJ REVIZIJI
UPRAVE ZA NEIZRAVNO OPOREZIVANJE
BOSNE I HERCEGOVINE
ZA 2019. GODINU

Broj: 02-16-1-731/20

Sarajevo, srpanj 2020. godine

Kazalo

I. MIŠLJENJE NEOVISNOG REVIZORA	5
MIŠLJENJE O FINACIJSKIM IZVJEŠĆIMA	5
MIŠLJENJE O USKLAĐENOSTI	7
II. IZVJEŠĆE O REVIZIJI.....	9
1. KRITERIJI	9
2. REALIZACIJA RANIJIH PREPORUKA	9
3. SUSTAV UNUTARNJIH KONTROLA	12
3.1 <i>Ustrojstvo i rukovođenje</i>	13
3.2 <i>Financijsko upravljanje i kontrola</i>	14
3.3 <i>Prevenција korupcije</i>	15
4. PRORAČUN.....	15
4.1 <i>Izvješće o radu</i>	17
5. FINACIJSKA IZVJEŠĆA	17
5.1 <i>Pregled rashoda i izdataka iz proračuna</i>	18
5.1.1 <i>Bruto plaće</i>	18
5.1.2 <i>Naknade uposlenih</i>	20
5.1.3 <i>Izdaci za uporabu vozila</i>	21
5.1.4 <i>Ugovori o djelu</i>	21
5.1.5 <i>Zakup imovine i opreme</i>	22
5.1.6 <i>Izdaci za usluge tiskanja poreznih markica</i>	23
5.1.7 <i>Kapitalni izdaci</i>	23
5.1.8 <i>Višegodišnja kapitalna ulaganja</i>	23
5.2 <i>Pregled prihoda i primitaka</i>	26
5.3 <i>Bilanca stanja</i>	28
5.3.1 <i>Popis sredstava i izvora sredstava</i>	29
5.4 <i>Pregled dinamike upošljavanja</i>	30
6. JAVNE NABAVE.....	33
7. OSTALO	37
7.1 <i>Upravni odbor Uprave</i>	37
7.2 <i>Sudbeni sporovi</i>	38
7.3 <i>Problematika oduzetih vozila</i>	39
7.4 <i>IT revizija</i>	39
8. KOMENTARI.....	40
PRIVICI	40

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)** koji obuhvaćaju: bilancu stanja na 31.12.2019. 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 31.12.2019. 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 kako 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 koja ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze uslijed prijevare ili greške, odgovarajuća objelodanjivanja relevantnih informacija u napomenama uz financijska izvješća, kao i odabir i primjenu odgovarajućih računovodstvenih politika i računovodstvenih procjena, koje su razumne u danim okolnostima.

Odgovornosti revizora za reviziju financijskih izvješća

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

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

- 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 2019. 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 2019. 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 kako 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 – ponovno je uočena neusklađenost između broja radnih mjesta predviđenih Pravilnikom i broja uposlenih koji stvarno obavljaju poslove u organizacijskim jedinicama (točka 3.1 Izvješća).
- Uprava ima kontinuiranu praksu da prima u radni odnos na određeno vrijeme veći broj osoba bez provedbe natječajne procedure, koje rade duže vremensko razdoblje sa kraćim prekidima (točka 5.4 Izvješća).
- 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 (točka 5.1.8 Izvješća).
- Sustav kontrole naplate prihoda od pristojbi nije na zadovoljavajućoj razini, s obzirom na to da se ne kompariraju podaci iz Glavne knjige sa dokumentacijom za uplate koje vrše krajnji korisnici i ne vrši se periodično sravnjenje prihoda (točka 5.2 Izvješća).
- Utvrđene nedostatke i slabosti u sustavu 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 nije u cijelosti riješio pitanje vlastitog pravnog statusa kako je regulirano Zakonom o sustavu neizravnog oporezivanja u BiH.
- 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 sudbeni sporovi glede ove problematike.

- Upravni odbor nije usvojio Pravilnik o ovlaštenjima i ovlaštenim službenim osobama Uprave - obveza Uprave je definirati kriterije za utvrđivanje pojedinačnog dodatka na plaću.
- Upravni odbor nije riješio pitanje angažiranja vanjske revizije tj. revidiranja prikupljanja i raspodjele prihoda (ukupno prikupljeni prihodi u tijeku 2019. godine iznose 7 milijardi i 987 miliona KM).

Napominjemo kako su ovo pitanja na koja revizija ukazuje duži niz godina, tako da nema potrebe sve ih ponovno opisivati i elaborirati, već samo konstatiramo kako ista nisu realizirana. Mišljenja smo kako bi trebalo poduzeti odgovarajuće aktivnosti i navedena pitanja riješiti u što skorije vrijeme.

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 sa relevantnim zakonima i drugim propisima. Procedure podrazumijevaju procjenu rizika od značajnih neusklađenosti sa zakonima i propisima koji reguliraju poslovanje subjekta revizije. Također, naša odgovornost podrazumijeva i ocjenu finansijskog upravljanja, funkcije unutarnje revizije i sustava unutarnjih kontrola.

Sarajevo, 20.07.2020. godine

**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 2019. 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 2018. godinu, sačinio Izvješće o finansijskoj reviziji te izrazio pozitivno mišljenje na finansijska izvješća Uprave i pozitivno mišljenje na usklađenost poslovanja, uz skretanje pozornosti na Pravilnik o unutarnjem ustroju, angažman osoba putem ugovora o djelu i ugovora o radu na određeno vrijeme, višegodišnja kapitalna ulaganja koja se odnose na namjenska sredstva za nabavu i opremanje objekata za Središnji ured i Regionalni centar u Banjoj Luci 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 2018. godinu.

Uvidom u poduzete aktivnosti, dajemo osvrt na realizaciju preporuka:

Ocjena realizacije preporuka	Realizirana	Realizacija u tijeku	Nerealizirana
Još uvijek nije u potpunosti, na sustavan i strateški način, riješeno pitanje sveobuhvatne izmjene ili usvajanja novog Pravilnika o unutarnjem ustroju Uprave. Formirana je radna grupa za izradu novog Pravilnika i osigurana stručna pomoć Međunarodnog monetarnog fonda.			
Proveden je interni natječaj za popunjavanje radnih mjesta rukovoditelja organizacijskih jedinica.			
Nisu izmijenjena interna pravila koja reguliraju pitanje dodatka u slučaju internih premještaja sa radnog mjesta bez dodatka na radno mjesto za koje je predviđena isplata i obrnuto.			
Uprava uglavnom izvršava obveze iz Strategije za borbu protiv korupcije 2015. – 2019. i Akcijskog plana za njenu provedbu sukladno usvojenom vlastitom Planu za borbu protiv korupcije za razdoblje 2018. – 2019. godina.			
Nije korištena mogućnost odobravanja slobodnih dana umjesto isplate naknade za produženi rad sukladno Odluci Vijeća ministra BiH.			
Poduzete su aktivnosti na izmjeni i dopuni Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH u dijelu koji definira pravo na pojedinačni dodatak na osnovnu plaću, ali Pravilnik o ovlaštenjima i ovlaštenim službenim osobama nije dostavljen Upravnom odboru Uprave.			
Nisu okončane sve aktivnosti na utvrđivanju činjeničnog stanja (udaljenost između mjesta prebivališta i lokacije radnog mjesta) za svaki pojedinačni slučaj, tako da nije usklađen ni obračun i isplata troškova prijevoza na posao i s posla sa provjerenim stanjem.			
Ponovno smo uočili kako se putni nalozi ne popunjavaju uredno, ne vode se uredne evidencija pređene kilometraže.			
Uprava nije smanjila broj izvršitelja angažiranih putem ugovora o djelu, već je broj izvršitelja u tijeku 2019. godine bio veći u odnosu na prethodnu godinu.			
Uprava u tijeku 2019. godine nije riješila pitanje smještaja Središnjeg ureda i Regionalnog centar Banja Luka.			
Uprava je uspostavila određenu komunikaciju sa Ministarstvom financija i trezora BiH koja predviđa stvaranje pretpostavki za preuzimanje podataka o naplaćenim			

prihodima putem web servisa, ali navedene aktivnosti još uvijek nisu okončane.			
U tijeku godine smanjen je saldo konta razgraničenja, jer su izvršene isporuke po ugovorima, a izvođačima radova je isplaćen zadržani iznos (retencija) nakon dostavljanja okončanih situacija.		●	
Još uvijek postoji veliki broj osoba u Upravi koji rade na određeno vrijeme bez provedene natječajne procedure.			●
Plan javnih nabava za 2019. godinu donesen je tek u listopadu, nakon što je dio postupaka već pokrenut na temelju odluka, a izmjene i dopune plana nabava su opet napravljene retroaktivno (u veljači 2020. godine).			●
Uprava je kreirala interni akt kojim se uređuju procedure javnih nabava.	●		
Poboljšane su kontrolne aktivnosti nakon potpisivanja okvirnih sporazuma u pogledu dostavljanja garancija sukladno definiranim uvjetima u tenderskoj dokumentaciji.	●		
U postupcima nabava kod kojih je planirano zaključivanje okvirnih sporazuma navodi se količinska specifikacija za čitavo planirano razdoblje trajanja okvirnog sporazuma, a vrijednost okvirnog sporazuma je usuglašena sa iznosom u ponudi, osim kod nabave lož ulja.		●	
U tenderskoj dokumentaciji traži se dokaz o broju stranica, na način da se dostavi ispitno izvješće o broju ispisnih stranica tonera.	●		
Način angažiranja portparola UO Uprave na temelju ugovora o djelu i dalje je prisutan.			●
Upravni odbor Uprave nije riješio pitanje vlastitog pravnog statusa kako je regulirano Zakonom o sustavu neizravnog oporezivanja u BiH.			●
Poduzimaju su određene aktivnosti na ažuriranju sudbenih postupaka u pojedinim organizacijskim jedinicama, ali još uvijek ažurnost i urednost sudbenih sporova nije na zadovoljavajućoj razini.		●	
Poduzete se određene konkretne aktivnosti po pitanju rješavanja oduzete robe, ali s obzirom na opsežnost problematike to je proces koji će trajati duže vremensko razdoblje.		●	

Preporuke za koje nije izvršena ocjena postupanja: Osvrt na preporuku danu u Izvješću o reviziji za 2018. godinu glede nabave trošarinskih markica nismo mogli sagledati i ocijeniti jer u 2019. godini u Upravi nije bilo ovakvih vrsta aktivnosti.

Realizacija preporuka danih Upravnom odboru Uprave:

Uvidom u aktivnosti koje je poduzimao Upravni odbor Uprave u svezi s realizacijom preporuka i sugestija u tijeku 2019. godine, uočili smo sljedeće:

- dugogodišnje pitanje rješavanja vlastitog pravnog statusa, sukladno Zakonu o neizravnom oporezivanju BiH, i dalje ostaje otvoreno,
- pitanje angažiranja vanjske revizije prikupljanja i raspodjele sredstava sa Jedinstvenog računa Uprave još uvijek nije riješeno,
- nisu završene sve potrebne aktivnosti na usvajanju novog pravilnika o ovlaštenjima i ovlaštenim službenim osobama Uprave (potrebna suradnja sa Upravom),
- isplate naknada članovima UO Uprave nisu vršene u tijeku 2019. godine, uslijed čega su pokrenuti sudbeni sporovi.

Napominjemo kako dane preporuke i zapažanja nisu realizirani u tijeku 2019. godine, iako su nas predstavnici Upravnog odbora Uprave informirali o njihovim namjerama da poduzmu odgovarajuće konkretne aktivnosti po svim navedenim točkama. Međutim, ocjenu realizacije planiranih aktivnosti dat ćemo u revizijskom izvješću za 2020. godinu.

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.

Tijekom revizije uočili smo određene nedostatke i nepravilnosti u organizaciji Uprave, kao i u potrošnji proračunskih sredstava, koje upućuju na zaključak kako sustav unutarnjih kontrola u Upravi još uvijek nije u cijelosti na zadovoljavajućoj razini, odnosno da nije u svim segmentima poslovanja potpuno uspostavljen i učinkovit. Na temelju revizijom utvrđenih činjenica, utvrdili smo da ponovna realizacija višegodišnjih kapitalnih izdataka nije na zadovoljavajućoj razini, Pravilnik o unutarnjem ustroju nije implementiran, nije riješen problem sravnjenja naplate prihoda, uočeni su nedostaci i slabosti u provedbi postupaka javnih nabava te netransparentno angažiranje osoba putem raznih vidova ugovora itd.

Posebice želimo naglasiti kako Uprava treba promptno odlučiti o uvođenju odgovarajućeg unutarnjeg ustrojstva (problem koji datira duži niz godina) na temelju procjene rizika aktivnosti i analize opravdanosti troška uporabe resursa.

Detaljnije o uočenim nepravilnostima i nedostacima u konkretnim poglavljima ovog Izvješća.

Unutarnja revizija: Prema kriterijima utvrđenim u Zakonu o unutarnjoj reviziji institucija BiH¹ i Odluci o kriterijima za uspostavljanje jedinica unutarnje revizije u institucijama BiH², Uprava je uspostavila jedinicu unutarnje revizije u svom sastavu još u travnju 2013. godine. Unutarnja revizija u Upravi je uspostavljena u punom kapacitetu.

Unutarnja revizija je u tekućoj godini izvršila sedam revizija - četiri redovite, dvije naknadne i jedna ad hoc (proces koji su revidirani: komunikacija i informiranje poreznih obveznika, razvoj sustava FUK-a, strateško i operativno planiranje, prvostupanjski upravni postupak, evaluacija srednjoročnog plana rada i naknadne revizije) sa ukupno danim brojem preporuka 64.

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

² Službeni glasnik BiH, broj 49/12

3.1 Ustrojstvo 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. Uprava nema zamjenika ravnatelja. Organizacija Uprave je uspostavljena tako da pokriva prostor Bosne i Hercegovine sa Glavnim uredom u Banjoj Luci i regionalnim centrima u Sarajevu, Mostaru, Tuzli i Banjoj Luci. Poslove iz nadležnosti Uprave vrše temeljne organizacijske jedinice (sektori i odjeljenja) koje u svom sastavu imaju unutarnje organizacijske jedinice (odsjeke, grupe, carinske ispostave i carinske referate). Pomoćnici ravnatelja Uprave rukovode sektorima kojih ima pet i to: Sektor za poslovne usluge, Sektor za carine, Sektor za poreze, Sektor za provođenje propisa i Sektor za informacijske tehnologije. Postoje i četiri odjeljenja kojima rukovode načelnici (Odjeljenje za internu reviziju, Odjeljenje za analizu i upravljanje rizicima, Odjeljenje za pravne poslove i Odjeljenje za komunikaciju i međunarodnu suradnju). Unutarnjim organizacijskim jedinicama rukovode rukovoditelji organizacijskih jedinica koji za svoj rad i rad organizacijske jedinice odgovaraju nadležnim rukovoditeljima osnovnih organizacijskih jedinica.

Pravilnik o unutarnjem ustroju: Unutarnji ustroj Uprave utvrđen je Pravilnikom o unutarnjem ustroju³. Ovim pravilnikom su utvrđene organizacijske 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 pripravnika koji se primaju u radni odnos i uvjeti za njihov prijem. Tijekom godina je vršeno nekoliko manjih izmjena Pravilnika o unutarnjem ustroju, od kojih ističemo zadnju izmjenu iz lipnja 2019. godine kojom su sistematizirana radna mjesta na novim carinskim ispostavama Bratunac i Donji Svilaj.

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 organizacijskim 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 organizacijskim jedinicama, s obzirom na izmijenjene uvjete poslovanja u razdoblju od 2013. godine do danas (povećan ili smanjen opseg poslovanja u pojedinim organizacijskim jedinicama, nove carinske ispostave, povećan promet putnika na zračnim lukama itd.). Ovakav način primjene postojećeg pravilnika je imao za posljedicu česte interne premještaje radi privremene popunjenosti pojedinih radnih mjesta uz istovremeno smanjenje broja izvršitelja na drugim radnim mjestima, interne premještaje po nalogu ravnatelja Uprave na pozicije koje zahtijevaju veći broj izvršitelja, angažman uposlenih na određeno vrijeme itd.

Uprava je u 2018. godini izvršila sveobuhvatnu analizu Pravilnika o unutarnjem ustroju gdje je konstatiran 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 adekvatna 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 2019. godine je formirana radna grupa za izradu prijedloga novog pravilnika o unutarnjem ustroju i osigurana je stručna pomoć MMF-a koja je rezultirala preporukama i sugestijama vezano za organizacijska unapređenja Uprave navedenim u

³ Službeni glasnik BiH, broj 29/13, 11/16, 72/16, 47/17, 55/17, 41/19

izvješću „Reforma oblasti upravljanja ljudskim resursima i carinske organizacije“. U travnju 2020. godine je održan sastanak Operativnog štaba Uprave gdje su prezentirani prijedlozi potrebnog broja uposlenih svake organizacijske jedinice sa osvrtom na trenutno stanje i prijedlozi neophodnih organizacijskih promjena. Nastavak aktivnosti na izradi novog pravilnika o unutarnjem ustroju se očekuju u narednom razdoblju.

S obzirom na to kako smo u našim revizorskim izvješćima tijekom prethodnih godina skretali pozornost na uočene slabosti u postojećoj organizacijskoj strukturi i neadekvatnoj popunjenosti radnih mjesta, što je potvrdila i analiza napravljena od same Uprave, naglašavamo potrebu nastavka započetih aktivnosti i poduzimanja konkretnih strateških koraka od strane Uprave i Upravnog odbora Uprave kako bi se izradio i donio novi pravilnik o unutarnjem ustroju koji bi odgovarao sadašnjim potrebama sa prilagođenim fleksibilnijim okvirom. Posljedice nepoduzimanja ovih aktivnosti bi mogle biti otežano funkcioniranje Uprave, neizvršavanje zakonom predviđenih zadataka i obveza, te ograničen razvoj cjelokupne institucije sa tendencijom stagnacije.

PREPORUKA 1

Potrebno je nastaviti sa aktivnostima na sustavnom i strateškom pristupu rješavanja pitanja sveobuhvatne izmjene ili usvajanja novog pravilnika o unutarnjem ustroju, uzimajući u obzir postojeće analize i stvarne potrebe u cilju efikasnijeg funkcioniranja i razvoja Uprave.

Rukovođenje Upravom: Prema Zakonu o sustavu neizravnog oporezivanja BiH⁴, izbor i imenovanje ravnatelja Uprave, sa mogućnošću jednog ponovnog imenovanja, kao i razrješenje dužnosti (na prijedlog Upravnog odbora Uprave) je u nadležnosti Vijeća ministara BiH, sukladno odredbama Zakona o ministarskim imenovanjima, imenovanjima Vijeća ministara i drugim imenovanjima BiH⁵. Vijeće ministara BiH je Rješenjem od 06.06.2016. godine⁶ imenovalo ravnatelja Uprave na mandatno razdoblje od četiri godine, s tim da se radi o drugom mandatu. *S obzirom na to da je mandat ravnatelja istekao 06.06.2020. godine, naglašavamo potrebu pravovremenog pokretanja i provedbe procedure izbora novog.*

3.2 Financijsko upravljanje i kontrola

Sukladno Zakonu o financiranju institucija BiH, *financijsko upravljanje i kontrola je sveobuhvatan sustav politika, procedura i aktivnosti koji uspostavlja i za koji je odgovoran rukovoditelj institucije. Sustav financijskog upravljanja i kontrole zasniva se na upravljanju rizicima i daje razumno uvjerenje da će ciljevi institucije biti ostvareni na pravilan, ekonomičan, efikasan i efektivan način.*⁷

Uprava je u značajnoj mjeri implementirala sustav financijskog upravljanja i kontrole sukladno Zakonu o financiranju institucija BiH i podzakonskim aktima, te je dokumentirala i mapirala ključne poslovne procese te utvrdila i procijenila rizike koji mogu utjecati na realizaciju ciljeva institucije. Pored zakonskih i podzakonskih akata koje u svom radu primjenjuje, Uprava je u cilju uspostave odgovarajućeg sustava unutarnjih kontrola usvojila veći broj unutarnjih akata koji se odnose na realizaciju određenih kategorija rashoda, naplatu svih vrsta prihoda, javne nabave i druge. Također, Središnjoj harmonizacijskoj jedinici Ministarstva financija i trezora BiH dostavljeno je Godišnje izvješće o financijskom upravljanju i kontroli za 2019. godinu.

⁴ Službeni glasnik BiH, broj: 44/03, 52/04, 34/07, 4/08, 49/09, 32/13 i 91/17

⁵ Službeni glasnik BiH, broj: 37/03

⁶ Službeni glasnik BiH, broj: 47/16

⁷ Članak 2. stavak (1), točka bb Zakona o financiranju institucija BiH

U Godišnjem izvješću o financijskom upravljanju i kontroli navedeno je, između ostalog, da se planira završetak aplikacije - baze podataka o rizicima i registra rizika svih organizacijskih jedinica na razini Uprave (Registar rizika), izrada naputka o korištenju aplikacije, provedba edukacije rukovoditelja svih razina upravljanja i koordinatora o načinu korištenja aplikacije, te nastavak edukacija u svim segmentima financijskog upravljanja i kontrole. Revizija posebice naglašava potrebu upravljanja rizikom na kvalitetan i zadovoljavajući način, tako da on bude u granicama postavljenog okvira tolerancije, te pruži razumno uvjerenje u pogledu ostvarivanja ciljeva institucije. *Da bi sustav financijskog upravljanja i kontrole bio u cijelosti učinkovit, nužna je stalna posvećenost rukovodstva institucije ovoj tematici te redovita provedba aktivnosti u cilju njegovog daljnjeg razvoja i unapređenja.*

3.3 Prevencija korupcije

Sukladno revidiranim Smjernicama za izradu planova za borbu protiv korupcije u institucijama sa javnim ovlaštenjima BiH, Uprava je usvojila Plan borbe protiv korupcije za razdoblje 2018. – 2019. godina. Uprava ima uspostavljene kanale za prijavu korupcije u Upravi (Pravilnik o unutarnjem prijavljivanju korupcije u Upravi, anonimna telefonska linija „Stop švercu“ i drugo). U okviru redovnog Plana obuka je predviđen i segment educiranja iz područja borbe protiv korupcije. Educiranjem uposlenika se postiže usvajanje i kontinuirano proširivanje znanja i vještina glede borbe protiv korupcije koje su primjenjive u izvršavanju svakodnevnih poslovnih zadataka i koje doprinose jačanju integriteta pojedinca uposlenog u Upravi. Uprava podnosi izvješće o realiziranju aktivnosti plana borbe protiv korupcije prema Agenciji za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije.

Ponovno naglašavamo kako borba protiv prijave i korupcije treba biti pri samom vrhu prioriteta svih aktivnosti Uprave, imajući u vidu značajnost i osjetljivost same prirode djelatnosti Uprave. U cilju efikasnije borbe protiv korupcije nužno je preventivnim i proaktivnim djelovanjem sprječavati negativne pojave glede moguće korupcije (od samog načina odabira kadrova i upošljavanja – razvijati organizaciju koja je opredijeljena poštivanju načela integriteta i etičkih vrijednosti, stalnim educiranjem osoblja – potrebno je osigurati obuke kako bi se osiguralo da uposlenici posjeduju znanja i sposobnosti za efikasno i zakonito izvršenje radnih zadataka, razviti procedure rotiranja u rizičnim poslovnim procesima i na drugim osjetljivim pozicijama kako bi se moguće zlouporabe i nepravilnosti svele na minimum – uključujući i segregaciju dužnosti, tehničkim i informacijskim rješenjima preventivno djelovati i onemogućavati koruptivne radnje, analizirati stalnost - dugogodišnju zastupljenost pojedinih dobavljača, uvesti visoke standarde transparentnosti, analizirati slučajeve otkrivenih koruptivnih radnji te stalnim jačanjem sustava unutarnjih kontrola itd.). *Posebice ukazujemo da izuzetno složenom i osjetljivom procesu borbe protiv korupcije treba prići sa posebnom posvećenošću, transparentnošću i odgovornošću i prije svega preventivnim aktivnostima nastojati spriječiti sve moguće oblike koruptivnih radnji.*

4. PRORAČUN

Zakonom o proračunu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2019. godinu⁸, Upravi su odobrena sredstva u iznosu od 102.320.000 KM, od čega za tekuće izdatke 85.310.000 KM, a kapitalne izdatke 17.010.000 KM (13.800.000 KM za VKU, a 3.210.000 KM su kapitalni izdaci iz tekućeg proračuna).

S obzirom na to kako je navedeni Zakon usvojen tek koncem 2019. godine, Uprava se tijekom godine financirala temeljem odluka o privremenom financiranju institucija BiH (četiri odluke).

⁸ Službeni glasnik BiH, broj 84/19

Ukupno raspoloživa sredstva Uprave za 2019. godinu iznose 161.755.398 KM, od čega su:

- 102.320.000 KM proračunska sredstva
- 59.262.137 KM nerealizirana sredstva za višegodišnja kapitalna ulaganja (prenesena sredstva iz prethodnih godina iz različitih izvora financiranja i odobrena novim odlukama)
- 173.261 KM sredstva prema potpisanom Grant sporazumu.

Ukupni rashodi i izdaci Uprave, u 2019. godini, iznose 86.040.758 KM ili 53,2% u odnosu na ukupno raspoloživa sredstva, i isti su manji za 14.286.472 KM u odnosu na prethodnu godinu. Od ukupnih rashoda u tijeku 2019. godine na tekuće rashode odnosi se iznos od 82.816.766 KM, a na kapitalne izdatke iznos od 3.223.992 KM. Nizak postotak realizacije ukupno raspoloživih sredstava uglavnom je razlog dugogodišnjeg niskog postotka realizacije višegodišnjih kapitalnih ulaganja, koji je u 2019. godini iznosio svega 4% (detaljnije u točki 5.1.8. Izvješća).

U 2019. godini za kapitalne projekte Uprava je imala raspoloživa sredstva u iznosu od 73.062.137 KM⁹. Od ukupno raspoloživih sredstava za višegodišnja kapitalna ulaganja u tijeku 2019. godine utrošeno je 3.223.992 KM.

U Tablici 1. prikazan je pregled odobrenog i izvršenog proračuna.

Tablica 1.

Iznosi u KM

Opis	Odobreni proračun	Usklađivanja proračuna	Ukupni proračun	Izvršenje proračuna	Indeks
1	2	3	4	5	6 (5/4)
<i>Tekući izdaci</i>	85.310.000		85.310.000	82.657.082	97
<i>Kapitalni izdaci</i>	3.210.000		3.210.000	0	0
Ukupno neposredna potrošnja	88.520.000		88.520.000	82.657.082	93
<i>Višegodišnja kapitalna ulaganja</i>	13.800.000	59.254.987 ¹⁰	73.054.987	3.223.992	4
<i>Novčane donacije</i>		173.261	173.261	159.684	92
<i>Program posebnih namjena</i>		7.150	7.150	0	0
U k u p n o (proračun i višegodišnja kapitalna ulaganja):	102.320.000	59.435.398	161.755.398	86.040.758	53
U p o s l e n i	2.458		2.458	2.429	99

Ministarstvo financija i trezora BiH, 31.12.2019. godine, je odobrilo restrukturiranje rashoda unutar odobrenog proračuna Uprave u ukupnom iznosu od 534.000 KM ili 0,44% ukupno odobrenih rashoda za 2019. godinu (povećani putni troškovi za 100.000 KM i izdaci za unajmljivanje imovine i opreme za 434.000 KM, a smanjeni ugovorene i druge posebne usluge za 184.000 KM, izdaci za usluge prijevoza i goriva za 100.000 KM i izdaci za tekuće održavanje u iznosu od 250.000 KM).

⁹ U navedeni iznos je uključen Program posebnih namjena u iznosu od 7.150 KM

¹⁰ Prenesena sredstva i odobrena novim odlukama

4.1 Izvješće o radu

Izvješće o radu Uprave za 2019. godinu¹¹ predstavlja sintezu rada temeljnih organizacijskih jedinica Uprave. U tekstu koji slijedi iznijet ćemo najznačajnije pokazatelje i informacije objavljene u Izvješću o radu Uprave za 2019. godinu:

- **Naplata prihoda:** Uprava je u razdoblju 01.01.-31.12.2019. godine **prikupila ukupno 7 milijardi i 987 milijuna KM¹² prihoda na Jedinstvenom računu što je za cca 390 miliona KM ili 5,14% više u odnosu na isto razdoblje 2018. godine.** U strukturi ukupno prikupljenih prihoda od neizravnih poreza i ostalih prihoda, uplaćenih na Jedinstveni račun najviše je prikupljeno prihoda od poreza na dodanu vrijednost (PDV), u iznosu od 5 milijardi i 436 milijuna KM, koji u ukupnim prihodima učestvuje sa 68,07%, zatim od trošarina na uvozne proizvode u iznosu od 1 milijarde i 388 milijuna KM (17,38%), od cestarina na naftne derivate u iznosu od 651 milijun KM (8,15%), od carinskih dažbina u iznosu od 311 milijuna KM (3,89%), od trošarina na domaće proizvode u iznosu od 156 milijuna KM (1,95%).
- **Raspodjela prihoda:** Uprava je raspodjelu i doznačavanje prikupljenih prihoda u 2019. godini vršila sukladno odlukama Upravnog odbora UNO i prema važećim koeficijentima raspodjele, tako da su nakon izdvajanja sredstava za minimalne rezerve u svrhu osiguranja povrata sredstava obveznicima (iznos od 1,444 mlrd. KM) i za cestarine za izgradnju autoputova KM (iznos od 403 milijuna KM) korisnicima doznačena sredstava i to: 750 milijuna KM u korist BiH - financiranje institucija, 3,463 mlrd. KM u korist Federacije BiH, 1,735 mlrd. KM u korist Republike Srpske i 191 milijun KM u korist Distrikta Brčko BiH.
- **Povrat PDV-a:** Uprava je u 2019. godini za potrebe povrata obveznicima neizravnih poreza rezervirala sredstva u iznosu od 1 milijarde i 444 milijuna KM, što je za 5,07%, odnosno za cca 70 milijuna KM više u odnosu na 2018. godinu. U 2019. godini izvršen je povrat na temelju 78.390 rješenja, od toga: 69.180 rješenja za povrat PDV-a, 2.607 rješenja za povrate sredstava uplaćenih u carinskom postupku, 3.469 rješenja za povrat PDV-a međunarodnim organizacijama i diplomatskim predstavništvima i na temelju učešća u projektima koje financira međunarodna zajednica, 3.009 rješenja za povrat trošarine na lož ulje, 80 rješenja za povrat trošarine na alkohol i 25 rješenja za povrat trošarine po drugim osnovama, kao i 20 povrata po osnovu rješenja kojim je odobren povrat više uplaćene cestarine za izgradnju autoputova.
- **Ukupan dug na temelju neplaćenog PDV-a i trošarine** na 31.12.2019. godine iznosi 543.310.736,71 KM.

5. FINACIJSKA IZVJEŠĆA

Uprava je sačinila Godišnje financijsko izvješće za 2019. godinu i dostavila ga nadležnim organima i institucijama sukladno važećim propisima i u utvrđenom roku. Upravni odbor Uprave je na svojoj 42. sjednici, održanoj 6.3.2020. godine u Banjoj Luci raspravljao i jednoglasno usvojio Izvješće o radu Uprave za 2019. godinu. Na internetskoj stranici Uprave je 09.06.2020. godine objavljeno Financijsko izvješće za 2019. godinu, dok Izvješće o radu Uprave za 2019. godinu još uvijek nije objavljeno.

¹¹ Revizija nema namjeru vršiti ocjenu Izvješća o radu Uprave za 2019. godinu (ocjenu Izvješća 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.

¹² Ističemo kako navedena sredstva nisu ni u 2019. godini bila predmetom vanjske revizije, što je po našem mišljenju neprihvatljiva praksa koja traje već godinama

5.1 Pregled rashoda i izdataka iz proračuna

U pregledu rashoda i izdataka po ekonomskim kategorijama - zbrojno, u razdoblju od 01.01. do 31.12.2019. godine, ukupno ostvareni rashodi iskazani su u iznosu od 86.040.758 KM, što je u odnosu na rashode planirane proračunom za 2019. godinu manje za 75.714.940 KM, odnosno izvršenje proračuna iznosi 53,2% (planirani i odobreni proračun iznosi 161.755.398 KM – ukupno raspoloživa sredstva).

Financijski značajni rashodi odnose se na: bruto plaće i naknade plaće (59.809.967 KM), naknade troškova uposlenih (9.641.822 KM), ugovorene usluge (2.946.835 KM), izdaci telefonskih i poštanskih usluga (1.320.688 KM), nabava materijala (1.425.731 KM), unajmljivanje imovine i opreme (2.124.749 KM), izdaci za tekuće održavanje (1.974.668 KM), putni troškovi (441.010 KM) itd.

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

5.1.1 Bruto plaće

Bruto plaće i naknade iz plaća na 31.12.2019. godine iskazane su u iznosu od 59.809.967 KM, od čega neto plaće i naknade iznose 36.011.374 KM, a porezi i doprinosi 23.798.592 KM. Bruto plaće i naknade su veće u odnosu na prethodnu godinu za 567.692 KM, što je posljedica unapređenja određenog broja uposlenih putem internih premještanja 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 2019. godinu planirano je 2.458 uposlenih, a na 31.12.2019. godine u Upravi je bilo 2.429 uposlenih (2.419 u Upravi i 10 u Upravnom odboru).

Naknade za produženi rad: Ukupni rashodi po osnovu naknada za produženi rad sa 31.12.2019. godine iznose 313.637 KM i veći su u odnosu na prethodnu godinu za 83.099 KM ili za 26,50%. Naknade su uglavnom isplaćene uposlenima u Glavnom uredu u Banjoj Luci. Razlozi koji se navode u Rješenjima o odobravanju isplate plaće po osnovu prekovremenog rada su: redovito organiziranje dežurstava uposlenih u Sektoru za informacijske tehnologije van radnog vremena u svrhu potpore korisnicima aplikacija u Informacijskom sustavu Uprave, rad članova disciplinskog povjerenstva, rad Povjerenstva za selektivitet, rad Povjerenstva za održavanje i razvoj poreznog podsustava u informacijskom sustavu Uprave (ePorezi), 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 2019. godine nije koristila mogućnost korištenja slobodnih dana umjesto isplate naknade za produženi rad sukladno Odluci 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 BiH¹³, osim navodna dva slučaja gdje su za osobe u inicijalnom aktu konstatirani zahtjevi za korištenje slobodnih dana umjesto isplate naknade za prekovremeni rad, s tim da nisu izdavana rješenja. Revizorskim postupcima smo utvrdili da su pojedini uposlenici angažirani i preko 10 sati sedmično (primjerice, 40 sati, 35 sati, 25 sati) po različitim osnovama (primjerice, rad u disciplinskom povjerenstvu, IT dežurstva i sl.).

¹³ Odluka VM BiH broj 234/08 od 29.12.2008. godine

Analizom izdanih rješenja sa opisanom prirodom poslova prekovremenog rada i operativnih evidencija o ostvarenim satima, stiče se dojam da se u pojedinim slučajevima radi o nerealnom iskazivanju prekovremenih sati (primjerice, ostvarenje 40 sati prekovremenog rada u četiri dana), odnosno da ova vrsta naknade predstavlja dogovorenu nagradu za obavljanje određenih dodatnih aktivnosti (rad u povjerenstvima, radnim grupama, projektnim timovima i sl.) bez obzira hoće li ta aktivnost biti obavljena u redovnim satima radnog vremena ili određenom broju prekovremenih sati izvan radnog vremena. Uprava smatra da preraspodjelu radnog vremena nije moguće osigurati s obzirom na veliki manjak izvršitelja, kontinuirano veliki opseg poslova i angažiranosti uposlenih istovremeno u više poslovnih procesa.

PREPORUKA 2

Ponovno preporučamo Upravi da umjesto isplate naknade za produženi rad, razmotri mogućnost preraspodjele radnog vremena sukladno Odluci Vijeća ministara BiH, u slučajevima kada su za to stvoreni uvjeti i ukoliko okolnosti dozvoljavaju.

Stimulacije: Ukupni rashodi po osnovu stimulacija na 31.12.2019. godine iznose 525.102 KM i veći su u odnosu na prethodnu godinu za 119.971 KM ili 22,84%. Pravilnikom o novčanoj nagradi uposlenih u Upravi regulirani su kriteriji, mjerila i postupci dodjele stimulacija. Sukladno navedenom pravilniku, uposlenima je povremeno isplaćivana stimulacija, uglavnom u visini 40% osnovne plaće, za kvalitetno i efikasno obavljanje poslova, u okviru planiranih rokova izvršavanja poslova i zadataka, izvršavanje poslova u opsegu 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 osnovne organizacijske jedinice. Stimulacije su isplaćene za 599 uposlenih, a iznos ukupno isplaćenih naknada po uposlenom se kreće u rasponu od 95 KM za higijeničarku do 5.242 KM za pomoćnicu ravnatelja Sektora za informacijske tehnologije. Krajem godine su isplaćene novčane nagrade za posebne zasluge u radu i iskazani doprinosi postignutim rezultatima u Upravi od po 1.000 KM za 41 uposlenika povodom obilježavanja dana Uprave, sukladno internom Pravilniku o priznanjima i jubilarnim nagradama Uprave.

Dodatak na plaću: Dodatak na plaću zaključno sa 31.12.2019. godine ostvarilo je 1.746 državnih službenika i uposlenika Uprave, što predstavlja 71% od ukupnog broja uposlenih u

Važeći akti koji se odnose na dodatak na plaću i broj ovlaštenih osoba Uprave sadrže određene manjkavosti i nedorečenosti, što otežava i komplicira njihovu primjenu, a odgovarajuće izmjene istih nisu vršene od njihovog inicijalnog donošenja 2006. i 2008. godine do danas.

Upravi. Pravo na dodatak dodijeljeno je na temelju Pravilnika o ovlaštenjima i ovlaštenim službenim osobama Uprave¹⁴ i Odluke Upravnog odbora Uprave o privremenom određivanju pojedinačnog dodatka na plaću

ovlaštenim službenim osobama Uprave¹⁵, kojom je propisano da osobama sa posebnim ovlaštenjima pripada pravo na dodatak na plaću na temelju posebnih uvjeta rada u iznosu od 20% osnovne plaće. Odluka ima privremeni karakter, s obzirom na to da je u odluci definirano da se primjenjuje do donošenja posebnog akta o kriterijima za utvrđivanje pojedinačnog dodatka na plaću. Analizom dostupnih podataka o internim premještajima izvršenim tijekom godina primijećeno je pomijeranje uposlenih sa radnih mjesta kojima ne pripada pravo na dodatak na radna mjesta koja ostvaruju pravo na dodatak i najveća fluktuacija se odvijala prema carinskoj službi. Značajan broj premještaja prema pozicijama i radnim mjestima koja ostvaruju pravo na dodatak u određenoj mjeri ima utjecaj na dinamiku obavljanja poslova u

¹⁴ Službeni glasnik BiH, broj 98/06

¹⁵ Odluka Upravnog odbora broj: 1710/106/08 od 17.10.2008. godine

organizacijskim jedinicama gdje je došlo do smanjenja broja izvršitelja zbog premještaja, kao i na disbalans radno-profesionalnih odnosa u okviru kompletne Uprave.

Zadnjih nekoliko godina je postojala inicijativa da se postojeći Pravilnik o ovlaštenjima i ovlaštenim službenim osobama izmijeni, a sve aktivnosti su se svodile na to da Uprava pripremi prijedlog novog pravilnika koji se slao Upravnom odboru na odobrenje, ali se svaki put našla određena primjedba na isti, što je rezultiralo vraćanjem Upravi na dodatne korekcije. Posljednje aktivnosti iz oblasti izmjene pravilnika su se odnosile na to da je Upravni odbor na svojoj sjednici održanoj 11.10.2018. godine zadužio Upravu da pravilnik uskladi sa diskusijom iz stenograma sa 26. sjednice i da usklađeni pravilnik dostavi Upravnom odboru na razmatranje. Informirani smo da je Uprava izvršila izmjene, ali prijedlog pravilnika nije dostavljen Upravnom odboru.

U međuvremenu se Uprava odlučila na drugačiji pristup rješavanja problema iz oblasti dodatka na plaću koji podrazumijeva izmjene Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH u dijelu koji definira pravo na pojedinačni dodatak na osnovnu plaću uposlenih u Upravi, i dobila potporu Upravnog odbora na 40. sjednici održanoj 18.11.2019. godine. Uprava je 18.12.2019. godine poslala Ministarstvu financija i trezora BiH pripremljen prednacrt Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH uz detaljno obrazloženje. Nakon toga je Ministarstvo financija i trezora BiH, 23.12.2019. godine, obavijestilo Upravu da će navedeni prijedlog razmotriti tek ukoliko se pokaže opravdanim uvrstiti ga u izmjene i dopune Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH. Uzimajući u obzir neizvjesnost i kompleksnost procedure usvajanja navedene izmjene i dopune zakona u skorijem razdoblju, smatramo da Uprava treba dostaviti Upravnom odboru prijedlog pravilnika o ovlaštenjima i ovlaštenim službenim osobama sa uvrštenim smjernicama dobivenim u prethodnom razdoblju od strane Upravnog odbora, kako bi se isti što prije usvojio.

PREPORUKA 3

Ponovno sugeriramo Upravi da, u suradnji sa Upravnim odborom, dugogodišnje pitanje dodatka na plaću i broja ovlaštenih osoba riješi na zadovoljavajući način sa jasnim kriterijima, s obzirom na to da postojeći akti sadrže određene nedostatke i nedorečenosti koje otežavaju njihovu primjenu.

5.1.2 Naknade uposlenih

Ukupno ostvarene naknade troškova uposlenih s 31.12.2019. godine iznose 9.641.822 KM i odnose se na naknadu za: prijevoz na posao i sa posla (3.030.889 KM), troškove smještaja zvaničnika (131.933 KM), odvojeni život (102.836 KM), topli obrok (3.073.638 KM), regres za godišnji odmor (722.498 KM), otpremnine zbog odlaska u mirovinu (323.374 KM), jubilarne nagrade (436.589 KM), pomoć u slučaju smrti (291.042 KM), pomoć u slučaju teže invalidnosti (107.226 KM) te poreze i doprinose na naknade (1.421.796 KM).

Naknade za prijevoz na posao i s posla (3.030.889 KM): 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. Sukladno navedenom, Uprava je imenovala pet povjerenstava za provjeru točnosti podataka o udaljenosti mjesta rada od mjesta prebivališta uposlenih. Prema raspoloživim informacijama, povjerenstva su sačinila i dostavila pojedinačna izvješća o provjerama koncem 2018. godine, ali zbrojna obrada podataka iz izvješća povjerenstava nije završena. Povjerenstva su konstatirala da u određenom broj slučajeva nije bilo moguće locirati mjesta prebivališta na

raspoloživim mapama pa su iskazale potrebu da se izvrše provjere na terenu, ali iste nisu obavljene.

PREPORUKA 4

Uprava je dužna okončati aktivnosti na temelju utvrđivanja činjeničnog stanja u svakom pojedinačnom slučaju i osigurati da se uskladi obračun i isplata troškova prijevoza na posao i s posla sa utvrđenim stvarnim stanjem.

5.1.3 Izdaci za uporabu vozila

Planirani izdaci za službena vozila iznosili su 932.000 KM, dok je ostvarenje 827.365 KM ili 89%. Izdaci za uporabu vozila u 2019. godini manji su u odnosu na planirani i odobreni iznos za 104.365 KM. Značajniji iznosi ostvarenih troškova odnose se na dizel gorivo (167.395 KM), benzin (257.105 KM), usluge popravka i održavanja vozila (44.243 KM), materijal za popravku i održavanje vozila (135.256 KM), osiguranje vozila (64.711 KM) i autogume (23.154 KM). Uprava na raspolaganju ima 267 vozila, od toga šest službenih i 261 službeno specijalizirano vozilo (11 vozila je van uporabe). Pravo na korištenje službenog vozila 24 sata dnevno regulirano je internim aktom i ostvaruju ga ravnatelj Uprave i još pet osoba (pomoćnici ravnatelja i rukovoditelj unutarnje revizije), pri čemu osobe koja ostvaruju pravo na korištenje službenog vozila nemaju pravo na naknadu troškova prijevoza s posla i na posao.

Revidiranjem naloga za upotrebu službenih vozila smo uočili da se u određenim slučajevima ne upisuju svi traženi i relevantni podaci, da nema obračunate pređene kilometraža u tijeku mjeseca sa izračunatom prosječnom potrošnjom goriva, nedostaje vrijeme polaska i povratka, da nema evidencija o točenju goriva na putnom nalogu, a uočili smo i velike iznose koji se odnose na loko vožnje itd.

PREPORUKA 5

Nužno je unaprijediti sustav unutarnjih kontrola uporabe službenih vozila te uredno i ažurno popunjavati putne naloge, sukladno Pravilniku o uvjetima nabave i korištenja službenih vozila.

5.1.4 Ugovori o djelu

Izdaci po osnovu ugovora o djelu realizirani su u 2019. godini u neto iznosu od 154.146 KM i veći su u odnosu na prethodnu godinu za 84.837 KM ili 55%. Angažirano je ukupno 29 izvršitelja. Planirani proračun za ove namjene iznosio je 156.400 KM, a izdaci po ovom osnovu isplaćeni su na mjesečnoj razini u rasponu od 170 KM do 1.000 KM. Pet sudbenih vještaka različite struke i jedan sudbeni tumač za strani jezik su bili angažirani jednokratno uz pojedinačnu naknadu od 170 KM do 350 KM. Ostale 23 osobe su bile angažirane u razdobljima od jednog do 12 mjeseci uz isplaćene pojedinačne mjesečne naknade od 533 KM do 1.000 KM na sljedećim 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 analiziranja relevantnih obavještajnih informacija, poslovi iz oblasti IT-a na uspostavljanju Uprave kao certificiranog tijela u BiH za izdavanje kvalificiranog digitalnog potpisa, održavanje graničnog prijelaza Gradiška, poslovi iz područja poreza vezano za vođenje Jedinstvenog registra obveznika neizravnih poreza, poslovi u carinskoj laboratoriji, poslovi za potrebe Odsjeka za obuku, poslovi pravnog savjetovanja 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 redovitim poslovima Uprave. Određeni broj osoba angažiranih na temelju ugovora o djelu bio je angažiran i u prethodnoj 2018. godini. Napominjemo da je osam osoba koje su radile po ugovoru o djelu jednim dijelom 2019. godine primljeno na rad u Upravi na određeno vrijeme uz suglasnost Agencije za državnu službu BiH.

Smatramo da angažmani putem ugovora o djelu u javnom sektoru za poslove koji su iz redovite djelatnosti institucije (sistematizirana radna mjesta) predstavljaju netransparentan način upošljavanja.

PREPORUKA 6

Uvažavajući složenost Uprave te realne potrebe za obavljanjem poslova koji su izvan redovite djelatnosti, i dalje smatramo kako angažiranje po ugovorima o djelu ne bi trebalo biti praksa i ovakav oblik upošljavanja treba koristiti samo u izuzetnim slučajevima, za konkretne poslove ograničenog vremenskog trajanja koji se ne mogu smatrati poslovima sistematiziranih radnih mjesta u Upravi.

5.1.5 Zakup imovine i opreme

Izdaci za unajmljivanje prostora i opreme realizirani su u iznosu od 2.124.749 KM, a značajnija se odnose na unajmljivanje prostora ili zgrada (909.638 KM), zakup skladišnog prostora (657.428 KM), zakupa parking prostora (57.650 KM) i zakup vodova i digitalne opreme (463.504 KM).

U odnosu na 2018. godinu ukupni izdaci su povećani za 44%, s tim da je naročito značajno povećanje konstatirano kod unajmljivanja prostora ili zgrada (65%) i unajmljivanje skladišnog prostora (75%). Zbog navedenog povećanja izdataka bilo je nužno osigurati sredstva kroz prestrukturiranje pozicija u okviru tekućeg proračuna.

U zabilješkama uz financijska izvješća nisu navedeni razlozi za povećanje izdataka, koji su u odnosu na 2018. godinu povećani za 279.589 KM. Revizorskim postupcima smo utvrdili da je jedan od razloga osiguranje prostora za Carinsku laboratoriju, za koji je zaključen ugovor u rujnu 2018. godine i aneks ugovora od srpnja 2019. godine. Osim toga, na povećanje izdataka utjecali su promijenjeni uvjeti korištenja prostora gdje je smješten RC Banja Luka, za koji se do srpnja 2019. godine nije plaćao zakup. Nakon što su sudbenim putem utvrđena prava i obveze i sudbenim rješenjem uređeni su korisnički odnosi na objektu u kom je smještena RC Banja Luka, suvlasnici su dostavili ponudu za korištenje pripadajućeg dijela prostora ili poduzimanje pravnih radnji za napuštanje prostorija i naknadu štete. Uprava je prihvatila ponuđeni prijedlog i zaključila ugovor sa suvlasnicima, a izdaci na temelju zakupa tog dijela prostora za razdoblje od šest mjeseci, koliko je plaćeno, iznose oko 65.000 KM. U odnosu na 2018. godinu povećani su i troškovi zakupa skladišnog prostora za 281.267 KM, na temelju ugovora o zakupu prostora za smještaj oduzete robe (ugovor iz siječnja 2019. godine) kojim je povećana površina zakupljenog (otvorenog i zatvorenog) prostora i cijena po m². U 2019. godini zaključen je ugovor o zakupu za potrebe CI Neum, sa mjesečnim iznosom od 14.515 KM i za razdoblje od 5 godina. Na imovini koja je predmet ugovora upisana je hipoteka do 2023. godine, a kako je ugovorom definirano da se troškovi zakupa plaćaju po isteku mjeseca i da Uprava može raskinuti ugovor i prije njegovog isteka, upisana hipoteka ne bi trebala imati negativne posljedice smislu prijevremenog raskida ugovora i nepotrebnih troškova preseljenja.

Revizijskim postupcima je utvrđeno da su troškovi zakupa prostora (uredskog, skladišnog, parking prostora) i vodova fakturirani na temelju zaključenih ugovora i da cijene odgovaraju cijenama iz ugovora, uz napomenu da se troškovi zakupa vodova ne fakturiraju na način koji je ugovoren, ali se prate u posebnoj evidenciji.

Potreban je maksimalan angažman Uprave na realizaciji odobrenih Višegodišnjih kapitalnih izdataka glede smještaja Središnjeg ureda u Banjoj Luci i RC Banja Luka, što bi dobrim dijelom

utjecalo na smanjenje troškova zakupa te riješilo pitanje dislociranosti organizacijskih jedinica, kao i poboljšalo uvjete rada uposlenih.

5.1.6 Izdaci za usluge tiskanja poreznih markica

Ukupni izdaci za usluge tiskanja poreznih markica ostvareni u tijeku 2019. godine iznose 2.320.514 KM i odnose se na fakture dugogodišnjeg dobavljača Grafotisa d.o.o. Grude ispostavljene za usluge tiskanja trošarinskih i evidencijskih markica za duhan, alkohol, kavu i brašno, koje je kontinuirano obavljao tijekom godine na temelju zaključenih okvirnih sporazuma i ugovora. Na snazi je trogodišnji okvirni sporazum potpisan koncem 2018. godine ukupne procijenjene vrijednosti do 7.500.000 KM, gdje jedinična cijena tiskanja trošarinskih markica za obilježavanje duhanskih prerađevina iznosi 0,00496 KM, za obilježavanje kave je 0,01328 KM i za alkoholna pića, voćnu rakiju i vino je 0,01726 KM. Također, na snazi je trogodišnji okvirni sporazum potpisan koncem 2017. godine ukupne procijenjene vrijednosti do 450.000 KM, gdje jedinična cijena tiskanja evidencijskih markica za obilježavanje brašna koje se stavljaju na tržište iznosi 0,00496 KM. Po prijemu zahtjeva za tiskanje trošarinskih markica od regionalnih centara, Glavni ured u Banjoj Luci prvo provjerava da je krajnji naručitelj platio troškove tiskanja trošarinskih i evidencijskih markica, a zatim objedinjuje 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

Proračunom za 2019. godinu Upravi je odobreno 3.210.000 KM za jednokratna/tekuća kapitalna ulaganja. Sa sredstvima za višegodišnje kapitalne projekte i programe posebnih namjene (prenesena i novoodobrena) ukupan raspoloživi iznos za kapitalne izdatke je iznosio 76.272.137 KM.

Zbog kasnog usvajanja proračuna nisu realizirani kapitalni izdaci odobreni iz tekućeg proračuna, a ukupan realizirani iznos iskazan u Pregledu kapitalnih ulaganja po vrstama i projektima¹⁶ odnosi se na višegodišnje kapitalne projekte.

5.1.8 Višegodišnja kapitalna ulaganja

Vrijednost raspoloživih sredstava za višegodišnja kapitalna ulaganja u 2019. godini iznosila je 73.054.987 KM. Strukturu raspoloživih sredstava čine sredstva prenesena iz prethodnih godina (58.254.987KM) te sredstva odobrena u proračunu za 2019. godinu u iznosu od 13.800.000 KM i namjenska sredstva iz drugih izvora (klirinški dug) u iznosu od 1.000.00 KM. Ukupna realizacija višegodišnjih kapitalnih projekata iznosila je 3.223.992 KM ili 4%. Nizak postotak realizacije višegodišnjih kapitalnih ulaganja uglavnom je rezultat nerealizacije Projekta nabave objekta za Središnji ured i Regionalni centar Banja Luka. U narednoj tablici dajemo detaljan pregled raspoloživih i realiziranih sredstava po projektima:

Tablica 2. Pregled raspoloživih i realiziranih sredstava po projektima:

¹⁶ Obrazac 6/1 iz seta financijskih izvješća Uprave za 2019. godinu

R.br	Naziv VKU	Prenesena sredstva u 2019. godinu	Odobreno u 2019. godini	Ukupna operativna sredstva	Izvršenje 31.12.2019. godine	Neutrošena sredstva 31.12.2019.
1.	<i>Projekat nabave i izgradnje objekata za regionalne centre i Središnji ured Uprave za neizravno oporezivanje Bosne i Hercegovine i izgradnje i rekonstrukcije graničnih prijelaza</i>	46.164.943	3.500.000	49.664.943	605.546	49.059.397
1.1	<i>Izgradnja objekta za Regionalni centar Mostar (proračunska sredstva)</i>	3.755		3.755		3.755
1.2	<i>Izgradnja objekta za Regionalni centar Tuzla (proračunska sredstva)</i>	60.664		60.664		60.664
1.3	<i>Rekonstrukcija objekta bivše FUC u Tuzli (proračunska sredstva)</i>	1.000.000		1.000.000		1.000.000
1.4	<i>Nabava objekta za Središnji ured i Regionalni centar Banja Luka (proračunska sredstva)</i>	37.900.000		37.900.000		37.900.000
1.5	<i>Nabava objekta za Regionalni centar Sarajevo (proračunska sredstva)</i>	1.134		1.134		1.134
1.6	<i>Izgradnja i opremanje GP Gradiška (proračunska sredstva)</i>	756.634		756.634	559.825	196.810
1.7	<i>Rekonstrukcija i izgradnja graničnih prijelaza Vardište, Uvac, Gorica, Ivanjica, Deleuša Užljebić i ostalih graničnih prijelaza (proračunska sredstva)</i>	262.950		262.950		262.950
1.8	<i>Izgradnja GP Bijača i Svilaj (proračunska sredstva)</i>	6.132.307	3.500.000	9.632.307	45.721	9.586.586
1.9	<i>Izgradnja GP Bijača (sredstva UMTS)</i>	47.499		47.499		47.499
1.10	<i>Izgradnja GP Svilaj (sredstva od klirinškog duga Ruske Federacije)</i>			0		0
2.	<i>Izrada nove porezne aplikacije u Informacijskom sustavu Uprave (proračunska sredstva)</i>	13.416		13.416	6.833	6.583
3.	<i>Implementiranje NCTS- New Computerised Transit System- u Bosni i Hercegovini koji će se uvrstiti u Program višegodišnjih kapitalnih ulaganja za razdoblje od 2013. do 2016. godine (proračunska sredstva)</i>	120.693		120.693		120.693
4.	<i>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 Uprave i uposlenih u inspeksijskim službama (proračunska sredstva)</i>	2.483.309		2.483.309	1.721.376	761.933
5.	<i>Izgradnja graničnog prijelaza Bratunac-Ljubovija</i>	7.447.776	7.000.000	14.447.776	0	14.447.776
5.1	<i>Izgradnja graničnog prijelaza Bratunac - Ljubovija (sredstva od klirinškog duga Ruske Federacije)</i>	6.947.776		6.947.776		6.947.776
5.2	<i>Izgradnja graničnog prijelaza Bratunac - Ljubovija (proračunska sredstva)</i>	500.000	7.000.000	7.500.000		7.500.000
6.	<i>Implementiranje rezervne lokacije za carinski i porezni podsustav informacijskog sustava (proračunska sredstva)</i>	14.850	3.300.000	3.314.850		3.314.850
7.	<i>Izgradnja i opremanje objekta arhiva Uprave u Mostaru</i>	2.010.000	1.000.000	3.010.000	890.237	2.119.763
7.1	<i>Izgradnja i opremanje objekta arhiva u Mostaru (proračunska sredstva)</i>	2.010.000		2.010.000	890.237	1.119.763
7.2	<i>Izgradnja i opremanje objekta arhiva u Mostaru (sredstva od klirinškog duga Ruske Federacije)</i>		1.000.000	1.000.000		1.000.000
	UKUPNO	58.254.987	14.800.000	73.054.987	3.223.992	69.830.995

Iz priložene tablice se može vidjeti da nije bilo realizacije projekata za koja su odobrena značajna financijska sredstva (Nabava objekta za Središnji ured i Regionalni centar Banja Luka, Izgradnja GP Bratunac - Ljubovija), a zanemariv iznos je realiziran na projektu Izgradnja GP Svilaj. Realizirani iznos izdataka na ovom projektu (45.721 KM) odnosi se na odvjjetničke troškove koji su trebali biti financirani iz EIB sredstava koja nisu bila operativna do kraja godine, zbog čega je izvršeno evidentiranje na proračunskim sredstvima.

U zabilješkama uz financijska izvješća Uprave navedeno je da sredstva odobrena odlukama Vijeća ministara BiH za realizaciju projekata na izgradnji GP Bratunac - Ljubovija i GP Svilaj nisu bila dostatna, zbog čega nisu potpisani ugovori sa dobavljačem, i da je nakon osiguranja nedostajućih sredstava potpisivanje ugovora sa dobavljačima u tijeku.

Na temelju dostavljenih odluka o izmjenama vrijednosti projekata, konstatirali smo da je vrijednost projekta izgradnje GP Bratunac - Ljubovija povećana za 3.500.000 KM¹⁷, a za projekat GP Svilaj za 7.000.000 KM¹⁸. Sredstva odobrena u proračunu za 2019. godinu (prikazana u prethodnoj tablici) su bila operativna tek nakon usvajanja Zakona o proračunu za 2019. godinu (24.12.2019. godine).

Izgradnja i opremanje GP Gradiška: Za projekt izgradnje i opremanja GP Gradiška ispostavljene su konačne situacije dobavljača za I. i II. fazu izgradnje. Sa dobavljačem za I fazu izgradnje ugovoreni su radovi u iznosu od 8.499.291 KM (ugovor iz 2014. godine), a u 2019. godini potpisan je Aneks ugovora u iznosu od 248.654 KM. Aneksom su obuhvaćeni viškovi i manjkovi radova, te dodatni i nepredviđeni radovi koji su realizirani na temelju suglasnosti investitora (Uprave) i nadzornog organa. Ukupan iznos realiziranih radova po okončanoj situaciji za fazu I. izgradnje graničnog prijelaza iznosi 8.747.945 KM. Sa dobavljačem za fazu II. izgradnje graničnog prijelaza zaključen je ugovor u iznosu od 14.215.427 KM i Aneks ugovora u iznosu od 131.273 KM. Aneksom su obuhvaćeni dodatni i nepredviđeni radovi za koje je investitor dao suglasnost u tijeku izvođenja radova. Okončana situacija na vrijednost izvršenih radova prihvatljivih za investitora ispostavljena je na iznos od 14.346.700 KM. Dio izvedenih radova u iznosu od 152.766 KM nije prihvaćen jer Uprava nije dala suglasnost za njihovo izvođenje. (U izvješću za 2018. godinu smo konstatirali da za nepredviđene i dodatne radove nije proveden poseban postupak, a realizirani su na temelju dostavljenih predračuna sa specifikacijom materijala i cijenama).

Izdaci za GP Vardište i zračne luke Mostar i Tuzla (1.721.376 KM) i Arhiv Mostar (890.237 KM) su realizirani na temelju privremenih situacija evidentiranih u poslovnim knjigama do kraja 2019. godine.

Nabava i opremanje objekta za Središnji ured i RC Banja Luka: Dugogodišnji problem nerealizacije nabave objekta za Središnji ured i Regionalni centar Banja Luka, *ali i ponovni*

Ni tijekom 2019. godine nije riješeno pitanje realizacije Projekta nabave objekta za Središnji ured i Regionalni centar Banja Luka, niti su poduzimane bilo kakve druge aktivnosti u cilju iznalaženja konkretnog rješenja.

izostanak proaktivnog djelovanja s ciljem rješavanja navedenog problema obilježio je, kako prethodnu, tako i proteklu 2019. godinu. Planirani iznos sredstava za realizaciju Projekta nabave i opremanja objekta za Središnji ured i Regionalni centar Uprave Banja Luka

iznosi 37.900.000 KM – sredstva koja se iz godine u godinu prenose na temelju suglasnosti Ministarstva financija i trezora BiH. Realizacija odobrenih sredstava je i ove godine (kao i prethodnih) izostala.

Posljednja konkretna aktivnost Uprave koju smo uočili je raspisivanje javnog oglasa za prikupljanje ponuda za kupovinu poslovnog prostora u Banjoj Luci u ožujku 2018. godine (na spomenuti oglas nije bilo prijava). Nakon travnja 2018. godine nije bilo novih konkretnijih inicijativa za rješavanje pitanja smještaja unutar Uprave, niti inicijativa od strane rukovodstva Uprave prema Vijeću ministara BiH ili UO Uprave o eventualnim izmjenama načina rješavanja ovog problema. U Izjavi o odgovornosti za ostvarivanje ciljeva institucije - Uprave, navedeno je

¹⁷ Odluka Vijeća ministara BiH broj 184/19 od 30.12.2019. godine

¹⁸ Odluka Vijeća ministara BiH broj 6/20 od 30.01.2020. godine

kako je Uprava pratila stanje na tržištu u 2019. godini te nije registrirala niti jedan objekt koji bi mogao zadovoljiti potrebe Uprave za smještaj uposlenika.

Duži niz godina protekao je razmišljajući o tome na koji način realizirati odobreni Projekt te su dragocjeno vrijeme i drugi resursi potrošeni uz znatan oportunitetni trošak¹⁹, a ništa značajno nije postignuto već duže vremensko razdoblje (problem na koji je ukazalo i Ministarstvo financija i trezora prigodom obavljanja konzultacija glede planiranja proračuna – trošak izgubljene prilike).

Posljedice nerealizacije kupovine zgrade sjedišta Uprave i Regionalnog centar Banja Luka su višestruke. Pored toga što su značajna odobrena financijska sredstva imobilna, uposlenici Uprave u Banjoj Luci smješteni su na više lokacija. Dislociranost osoblja otežava komunikaciju i stvara znatne dodatne troškove, budući da se određeni poslovni prostori iznajmljuju od trećih osoba (u 2019. godini su troškovi zakupa uredskog prostora u Banjoj Luci za organizacijske jedinice čiji trajni smještaj nije riješen iznosili 384.296 KM).

PREPORUKA 7

Bez daljnjeg je nužno utvrditi stvarne uzroke dugogodišnjeg zastoja u realizaciji Projekta nabave zgrade za sjedište Uprave i Regionalni centar Banja Luka te sačiniti konkretan plan i način realizacije odobrenog Projekta (kupovina, gradnja ili slično) ili rezervirana značajna financijska sredstva staviti na raspolaganje institucijama BiH kako bi se njima financirali drugi projekti značajni za BiH.

5.2 Pregled prihoda i primitaka

U pregledu prihoda, primitaka i financiranja po ekonomskim kategorijama u razdoblju od 01.01. do 31.12.2019. godine, ukupno ostvareni prihodi i primici iskazani su u iznosu od 33.832.637 KM, što je u odnosu na prihode i primitke planirane proračunom za 2019. godinu veće za 4.844.637 KM. Značajni prihodi odnose se na: prihode od iznajmljivanja prostora na graničnim prijelazima (206.233 KM), prihode od naknade troškova tiskanja i kupovine poreznih i kontrolnih markica (2.710.406 KM), prihode od pristojbi (30.731.117 KM) i primitke od donacija (115.545 KM).

Prihodi od naknade troškova tiskanja i kupovine poreznih i kontrolnih markica (2.710.406 KM): Pravilnikom o trošarinim markicama za duhanske prerađevine, alkoholna pića, voćnu prirodnu rakiju, kavu i vino²⁰ i Pravilnikom o posebnim uvjetima evidentiranja i obilježavanja brašna koje se stavlja na tržište²¹ je propisano da troškove tiskanja trošarinskih i evidencijskih markica snosi porezni obveznik - podnositelj zahtjeva za tiskanje markica. Uprava ima uspostavljen sustav unutarnjih kontrola procesa koji obuhvata podnošenje zahtjeva poreznog obveznika za tiskanjem trošarinskih i kontrolnih markica, izdavanje fakture sa cijenom koju podnositelj 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 trošarinskih markica i izmjenama Naputka koje donosi ravnatelj Uprave. Uprava šalje narudžbenicu sa specifikacijom za tiskanje markica prema tiskari samo ukoliko su plaćeni troškovi tiskanja, tako da nema kašnjenja u

¹⁹ Po definiciji, oportunitetni trošak je izgubljena korist koja nastaje kada izbor jedne alternative u isto vrijeme znači napuštanje neke druge. To su troškovi alternativne upotrebe novca. Ekonomski gledano oportunitetni trošak prilikom svakog izbora u donošenju odluke predstavlja propuštenu vrijednost sljedeće najbolje alternative.

²⁰ Službeni glasnik BiH, broj 50/09 i 74/14

²¹ Službeni glasnik BiH, broj 3/06 i 58/10

plaćanju, kao ni potraživanja za neplaćene usluge tiskanja. Postoji registar zahtjeva za tiskanje trošarinskih markica.

Analizom cijena naknada troškova za tiskanje trošarinskih markica koje plaćaju porezni obveznici i cijena stvarnih troškova koje zaračunava tiskara smo utvrdili da je razlika između ove dvije cijene 10% na iznos fakturirane cijene od tiskare (za duhan, kavu i brašno), a za alkohol je 0% razlike zbog povećane cijene troška u zadnjem okvirnom sporazumu sa tiskarom iz 2018. godine. Sukladno navedenom, nameće se pitanje formiranja cijena prema poreznim obveznicima definiranim u Napatku o postupku podnošenja zahtjeva za tiskanje, izdavanje i naplatu trošarinskih markica i izmjenama Napatka, s obzirom na to da naručitelji trošarinskih i evidencijskih markica za duhan, kavu i brašno plaćaju veće iznose od stvarnih troškova tiskanja (za 10%), a naručitelji trošarinskih markica za alkohol plaćaju cijenu koja je ista kao i stvarni trošak tiskanja.

Prihodi od pristojbi (30.731.117 KM): U pogledu praćenja realizacije prihoda možemo konstatirati da Uprava nema zadovoljavajući sustavni pristup kontrole naplate prihoda, s obzirom na to da se ne vrši periodično sravnjenje prihoda na način da se kompariraju podaci iz Glavne knjige o naplatama i dokumentacija vezana za uplate, koji bi bio informatički podržan. Dokaze o uplati pristojbi na Jedinostveni 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 2019. godini je uvedena praksa da Glavni ured na CD-u mjesečno dostavlja podatke o uplaćenim administrativnim pristojbama evidentiranim u Glavnoj knjizi (tarifni brojevi od 83 do 98), svim regionalnim centrima-odsjecima za carine, kako bi se po potrebi mogle vršiti naknadne kontrole. Međutim, Uprava nema tehničkih mogućnosti za jednostavne provjere o uplatama i sravnjenje prihoda u Glavnoj knjizi. Posljedica nepostojanja zadovoljavajućeg sustavnog sravnjenja prihoda od administrativnih pristojbi je izloženost riziku moguće zlouporabe od strane uplatitelja, što u konačnici može voditi do manje uplaćenih prihoda.

S obzirom na to da 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 dani određeni prijedlozi rješenja koji nisu bili prihvatljivi Ministarstvu financija i trezora BiH. U listopadu 2019. godine je upućen dopis Ministarstvu financija i trezora BiH za nastavak suradnje u oblasti uplate administrativnih pristojbi, nakon čega je počeo zajednički rad na stvaranju preduvjeta za preuzimanjem podataka putem web servisa. Ministarstvo financija i trezora BiH je 26.11.2019. godine obavijestilo Upravu da je izrada testnog servisa u tijeku i da će po završetku radova biti dostavljeni pristupni podaci, s tim da navedene aktivnosti nisu okončane. Kada se uspostavi navedeni sustav bit će potrebno potpisati Memorandum o razmjeni podataka između Ministarstva financija i trezora BiH i Uprave. Ističemo da ni ovo rješenje neće rezultirati sustavnim sravnjenjem prihoda, već će samo omogućiti lakši pristup obavljanja naknadne kontrole koju će carinici morati vršiti ručno.

Informirani smo da su u tijeku 2019. godine službenici Uprave sproveli opsežne kontrolne aktivnosti koje su obuhvaćale provjere uplate administrativne pristojbe u razdoblju od 01.01.2018. do 30.09.2019. godine i utvrđene su značajne nepravilnosti, gdje su špediteri koji pripremaju robu za carinjenje zloupotrebljavali dokaze o uplati administrativnih pristojbi na način da su kopije jedne uplatnice prilagali više puta kod predaje dokumentacije za određene postupke. Kontrolne aktivnosti su utvrdile ukupan dug po osnovu administrativnih pristojbi u iznosu od 3.658.126 KM, od čega je u međuvremenu uplaćen ukupan iznos od 2.896.950 KM

(79% duga). Nenaplaćen iznos ostatka duga koji se planira naplatiti putem postupka prinudne naplate iznosi 761.176 KM.

Prema Zakonu o administrativnim pristojbama²², postupak prinudne naplate se vrši po propisima entiteta o prinudnoj naplati poreza građana, odnosno po istim propisima o prinudnoj naplati poreza od pravnih osoba. Pravo na naplatu pristojbe zastarijeva u roku od dvije godine od dana kada je pristojbu trebalo platiti. Ministarstvo financija i trezora BiH je u svom mišljenju od 06.12.2019. godine navelo da prinudnu naplatu vode porezne uprave entiteta te je potrebno konzultirati njihove propise o prinudnoj naplati poreza građana i utvrditi koje dokumente je potrebno dostaviti kako bi se postupak prinudne naplate sproveo. Uprava se sukladno navedenom obratila entitetskim poreznim upravama. Porezna uprava Federacije BiH je 13.01.2020. godine odgovorila da naplata administrativne pristojbe nije u njihovoj nadležnosti, a Poreska uprava Republike Srpske je 24.01.2020. godine navela da će upit proslijediti Ministarstvu financija Vlade Republike Srpske. Upravni odbor Uprave je na 42. sjednici održanoj 06.03.2020. godine upoznat sa problematikom u svezi sa naplatom administrativnih pristojbi, nakon čega je zaključeno da Uprava zajedno sa ministarstvima financija i svim nadležnim institucijama pokuša doći do rješenja.

PREPORUKA 8

Od ključne važnosti je nastaviti aktivnosti na jačanju unutarnjih kontrola i unapređenju postojećeg sustava praćenja i kontrole prihoda, koje obuhvaćaju i kontinuiranu suradnju sa Ministarstvom financija i trezora BiH, kako bi se iznašlo kvalitetno i zadovoljavajuće sustavno rješenje uz odgovarajuću informatičku potporu.

5.3 Bilanca stanja

Ukupna aktiva Uprave na 31.12.2019. godine prikazana je u iznosu od 146.932.754 KM, a sastoji se od kratkoročnih potraživanja (266.558 KM) i stalnih sredstava vrijednosti (146.666.195 KM).

Pasiva Uprave iskazana je u zbrojnom iznosu od 157.602.240 KM, a čine je kratkoročne tekuće obveze (4.084.401 KM), obveze prema uposlenim za plaće i naknade (6.070.048 KM), kratkoročna razgraničenja (781.595 KM) i izvori sredstava (146.666.195 KM) i odgovaraju sadašnjoj vrijednosti stalnih sredstava. Kratkoročne tekuće obveze se najvećim dijelom odnose na obveze prema dobavljačima koje su iskazane u iznosu od 4.066.525 KM. Obveze prema uposlenim odnose se na obveze za bruto plaće i naknade plaća za prosinac 2019. godine, koje su izmirene početkom 2020. godine.

Kratkoročna razgraničenja u iznosu od 781.595 KM sastoje se od razgraničenih prihoda (35.300 KM), razgraničenih rashoda (644.905 KM) i ostalih razgraničenja (101.390 KM). Saldo razgraničenih rashoda značajno je smanjen u odnosu na prethodnu godinu jer su isporučena stalna sredstva po ugovorima koji su rezervirani u 2018. godini (osim dijela ugovorenih stavki softvera za nadogradnju carinskog podsustava u iznosu od 339.300 KM) i izvršeno knjiženje zemljišta u iznosu od 47.777 KM po rezerviranjima iz ranijeg razdoblja. Na smanjenje salda konta razgraničenih rashoda utjecalo je i isknjiženje zadržanog iznosa po situacijama za izvođenje radova (retencija) u iznosu od 1.154.732 KM, koji je isplaćen izvođačima nakon dostavljanja okončanih situacija za radove na GP Gradiška i bankarskih garancija. U saldu razgraničenih rashoda 31.12.2019. godine sadržana su rezerviranja do 2018. godine (484.765 KM), retencije – zadržani iznosi po privremenim situacijama (159.750KM) i ostala rezerviranja (390 KM).

²² Službeni glasnik BiH, broj 16/02, 19/02, 43/04, 8/06, 76/06, 76/07, 13/07, 3/08, 42/08, 3/10, 98/12, 15/14, 78/04, 32/17, 53/17, 62/17 i 73/17

U vanbilančnoj evidenciji iskazana su sredstva bivših entitetskih carinskih uprava i zamijenjeni stari dijelovi informatičke opreme i autodijelovi. Ukupna knjigovodstvena vrijednost imovine u vanbilančnoj evidenciji je 15.192.595,58 KM. Za vanbilančnu evidenciju sačinjen je obrazac bilance stanja.

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

5.3.1 Popis sredstava i izvora sredstava

Redovan godišnji popis proveden je nakon donošenja odluke ravnatelja Uprave o provedbi popisa, Napatkom o redovnom godišnjem popisu te formiranja povjerenstava u regionalnim centrima. Prigodom formiranja Središnjeg popisnog povjerenstva nije u cijelosti zadovoljeno načelo neutralnosti članova povjerenstva za popis, jer je za predsjednika popisnog povjerenstva imenovana osoba čiji se poslovi obavljaju u odsjeku za financijsko računovodstvene poslove.

Središnje popisno povjerenstvo je na temelju izvješća popisnih povjerenstava sačinilo izvješće o popisu i dostavilo ga ravnatelju na usvajanje. Odlukom ravnatelja su prihvaćeni rezultati popisa i donesena odluka o prihvaćanju prijedloga za rashod opreme, starih rezervnih dijelova i materijala i sitnog inventara. Na temelju odluke o rashodovanju izvršena su knjiženja u poslovnim knjigama Uprave. U izvješću iz RC Sarajevo ponovo je navedeno da je potrebno riješiti pitanje vlasništva zgrade koju je ovaj Regionalni centar ranije koristio, za šta su aktivnosti radi utvrđivanja stvarnog činjeničnog stanja pokrenute još 2005. godine, ali nije sačinjen sporazum sa privrednim društvom, sljedbenikom bivšeg državnog poduzeća, koje je učestvovalo u izgradnji objekta. U zapisniku je konstatirano da sporazum o podjeli imovine nije potpisan do okončanja inventure, te da je privredno društvo ranije imalo pravo raspolaganja na objektu, a da je sada upisano pravo vlasništva, kao i da je više puta koristilo zgradu kao zalag za dobivanje kredita. Također je navedeno da se kao imovina Uprave vode stalna sredstva na lokaciji koja je zapisnički predana Službi za zajedničke poslove institucija BiH.

PREPORUKA 9

Potrebno je da Uprava poduzme aktivnosti na rješavanju statusa zgrade za koju nije riješeno pitanje vlasništva, te utvrdi status stalnih sredstava koja su zapisnički predana drugoj instituciji, a poslovnim knjigama se vodi kao imovina Uprave.

Popisom imovine Uprave nije obuhvaćen popis oduzete robe koji se provodi na temelju Napatka o postupanju sa robom oduzetom u kaznenom i prekršajnom postupku, zaplijenjenom u upravnom postupku i ustupljenom u korist BiH²³. Mada je spomenutim Napatkom propisano vršenje popisa na kraju godine, za 2019. godinu nije obavljen popis zbog aktivnosti na uništenju oduzetih vozila. Prema prezentiranim informacijama, obavljanje popisa je planirano po okončanju svih aktivnosti sa oduzetim vozilima te utvrđivanju odgovara li stvarno stanje robe smještene u skladište, u pogledu vrste i količine, stanju upisanom u magacinsku knjigu.

PREPORUKA 10

Bez daljnjeg je potrebno u što skorije vrijeme izvršiti popis oduzete robe u skladu sa internim Napatkom o postupanju sa robom oduzetom u kaznenom i prekršajnom postupku, zaplijenjenom u upravnom postupku i ustupljenom u korist BiH.

²³ Broj 02-2-582/14 od 06.03.2014. godine

5.4 Pregled dinamike upošljavanja

Prema pregledu dinamike upošljavanja u razdoblju od 01.01. do 31.12.2019. godine u Upravi je planirano 2.458 uposlenih. Ukupan broj uposlenih sa 31.12.2019. godine iznosio je 2.429, s tim da je na neodređeno vrijeme bilo 2.281, a na određeno vrijeme 148 uposlenih. Sistematizacijom radnih mjesta predviđeno je 2.892 (2.879 u Upravi i 13 u Upravnom odboru Uprave).

Odobrenje upošljavanja: Vijeće ministara BiH je na sjednici održanoj 02.12.2019. godine odobrilo Upravi upošljavanje 92 državna službenika i 66 uposlenika (158 radnih mjesta).

Upošljavanje na neodređeno vrijeme: Uprava je u travnju 2019. godine okončala natječajnu proceduru po javnom oglasu za popunjavanje radnih mjesta uposlenika (SSS) objavljenom u studenom 2018. godine za 23 izvršitelja. Od tog broja, osam osoba je već radilo u Upravi kao uposlenici na određeno vrijeme. Također, u listopadu 2019. godine je primljeno devet uposlenika na neodređeno vrijeme, nakon okončane natječajne procedure na temelju javnog oglasa iz lipnja 2019. godine. Od tog broja, šest osoba je već radilo u Upravi kao uposlenici na određeno vrijeme. Jedna osoba se vratila sa neplaćenog odsustva i tri osobe su u siječnju 2019. godine počele raditi na pozicijama državnih službenika u Upravnom odboru Uprave nakon provedene natječajne procedure u 2018. godini. U prosincu 2019. godine je raspisan novi natječaj za prijem 66 izvršitelja na uposlenička radna mjesta.

Upošljavanje na određeno vrijeme: Sa 31.12.2019. godine u Upravi je bilo angažirano 117 uposlenika (SSS) po ugovoru o radu na određeno vrijeme bez prethodno provedene natječajne

Uprava je vršila upošljavanje većeg broja osoba, putem ugovora o radu na određeno vrijeme, bez provedbe natječajne procedure, što predstavlja netransparentan način upošljavanja.

procedure, s tim da je 49 osoba prvi put angažirano u 2019. godini, jedna osoba je bila angažirana jednim dijelom godine po ugovoru o djelu, a ostali su već radili i u prethodnom razdoblju po istom osnovu. Ugovori se obnavljaju mjesečno ili

tromjesečno. Prema Zakonu o radu institucija BiH, poslodavac može bez provedbe natječajne procedure izvršiti prijem u radni odnos uposlenika na određeno vrijeme do tri mjeseca, kada zbog hitnosti obavljanja posla, iznenadnog povećanja opsega posla i iznenadnog odsustva uposlenika nije moguće pravovremeno provesti javni oglas. Međutim, evidentno je da je većina uposlenih putem ugovora o radu na određeno vrijeme angažirana više od tri mjeseca i u Upravi radi duži niz godina, s tim da su se pravili kraći prekidi radnog odnosa (primjerice, rad od 2010. godine do danas). Uprava smatra da provedba natječajnih procedura za upošljavanje na određeno vrijeme zahtijeva duže vremensko razdoblje i pokazuje se nesvrshodnim.

Također, 31 osoba je bila angažirana na poslovima državnih službenika po ugovoru o radu na određeno vrijeme uz suglasnost Agencije za državnu službu BiH zbog hitnosti posla. Od tog broja, 20 osoba je prvi put angažirano u 2019. godini, tri osobe su radile po istom osnovu u 2018. godini, a ostalih osam osoba su u Upravi bile angažirane na temelju ugovora o djelu u prethodnom razdoblju i jednim dijelom u 2019. godini (šest osoba u 2018./2019. godini i dvije osobe samo u 2019. godini). Ugovori se obnavljaju tromjesečno. Ističemo da pet osoba imaju obnovljenu suglasnost Agencije za državnu službu BiH, odnosno dobile su po dvije suglasnosti na vremensko razdoblje od po tri mjeseca, a radile su tijekom cijele godine sa kraćim prekidom ili većim dijelom godine. U članku 28.a Zakona o državnoj službi u institucijama BiH stoji da radni odnos na određeno vrijeme može trajati najduže devet mjeseci (osim u slučaju bolovanja ili porodiljnog odsustva koji nisu ni navedeni kao razlozi za prijem na određeno vrijeme), uz pribavljenu suglasnost Agencije za državnu službu BiH za popunu radnog mjesta državnog

službenika. Agencija za državnu službu BiH je u svom mišljenju od 28.09.2018. godine navela da institucije trebaju samo kod prvog upošljavanja na radnom mjestu državnog službenika do tri mjeseca bez javnog oglasa dostaviti detaljno obrazloženje kako bi na temelju istog dala svoju suglasnost, ali da u slučaju produženja radnog angažmana maksimalno do devet mjeseci, nije potrebno slati novu suglasnost. Dakle, u konkretnom slučaju možemo izvesti zaključak da je Agencija za državnu službu BiH za pet osoba, kroz svoje dvije suglasnosti, dala odobrenje da iste osobe budu angažirane po navedenom temelju na razdoblje od 18 mjeseci, umjesto maksimalno devet mjeseci kako je to Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH definirano.

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

PREPORUKA 11

Uprava je dužna prigodom upošljavanja putem ugovora o radu na određeno vrijeme duže od tri mjeseca postupati sukladno zakonskim propisima koji reguliraju način upošljavanja, poštujući obvezno načelo transparentnosti.

Interni natječaj: Uprava je u tijeku 2019. godine provela proceduru internog oglašavanja za upražnjena radna mjesta 11 rukovoditelja organizacijskih jedinica Uprave (šefovi grupa i odsjeka).

Interni premještaji: Postupak premještaja uposlenih unutar Uprave je uređen Pravilnikom o premještaju uposlenih u Upravi²⁴. Prema navedenom pravilniku vrši se premještaj uposlenog izmjenom rješenja o radu sa jednog na drugo, isto ili slično radno mjesto, sukladno 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 unutarnjem ustroju. U Upravi je sa 31.12.2019. godine interno premješteno 409 uposlenih na temelju odluke i rješenja ravnatelja Uprave. Postoje slučajevi trajnih i privremenih premještaja, a rješenja se obnavljaju mjesečno ili tromjesečno.

Internim premještajem većina uposlenih je unaprijeđena sa, primjerice, radnog mjesta stručni suradnik na viši stručni suradnik, stručni suradnik ili viši stručni suradnik na radno mjesto stručni savjetnik itd. S druge strane, postoje situacije kada su uposleni raspoređeni na niže rangirano ili slično radno mjesto. Uočili smo više slučajeva gdje su se vršili interni premještaji na radno mjesto koje je dvije ili tri razine više u odnosu na radno mjesto na koje je uposleni raspoređen, primjerice, premještaj sa pozicije stručnog suradnika na poziciju stručnog savjetnika ili šefa odsjeka/grupe. Također, kao i prethodne godine, bilo je slučajeva da se osoba primi putem javnog natječaja na radno mjesto na jednoj lokaciji i odmah se interno premjesti na radno mjesto na drugoj lokaciji pa se nameće pitanje o stvarnoj potrebi za radnim mjestom za koje je raspisan natječaj.

Pravilnikom o premještaju uposlenih u Upravi definiran je postupak internog oglašavanja za slučajeve kada postoji upražnjeno radno mjesto rukovoditelja organizacijske jedinice u Upravi. Iako je u tijeku 2019. godine proveden interni natječaj za upražnjena radna mjesta 11 rukovoditelja organizacijskih jedinica Uprave (šefovi grupa i odsjeka), još uvijek postoje slučajevi da su interno premješteni sa niže pozicije na poziciju rukovoditelja organizacijskih jedinica 22 uposlenih od ukupno 409 premještenih osoba bez provedbe internog oglašavanja.

²⁴ Broj 02-2-2630/14 od 24.10.2014. godine

Od tog broja 20 internih premještaja su okarakterizirani kao privremeni, a dvije osobe su dobile stalni interni premještaj. Postupak internog oglašavanja bi se trebao vršiti u svim slučajevima popunjavanja upražnjenih radnih mjesta rukovoditelja organizacijskih jedinica, sukladno vlastitom Pravilniku o premještaju uposlenih, a ne samo za pojedine pozicije. Informirani smo da je u tijeku 2020. godini pokrenut interni natječaj za popunu 13 radnih mjesta rukovoditelja organizacijskih jedinica Uprave (šefovi grupa i odsjeka). Pored navedenog, dvije osobe su privremeno premještene na radna mjesta operativnih rukovoditelja-pomoćnika ravnatelja zbog dužeg odsustva sa rada osoba koje su prvobitno imenovane na navedenim pozicijama sa mandatom od četiri godine, tako da je na koncu 2019. godine bilo sedam operativnih rukovoditelja-pomoćnika ravnatelja u odnosu na odobrenih pet.

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 sukladan Pravilniku 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, čime je narušeno načelo „ista plaća za isto radno mjesto“. Mogući uzrok ovakvih premještanja je neadekvatan Pravilnik o unutaršnjem ustroju koji ne predviđa potreban broj radnih mjesta u pojedinim organizacijskim 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 uposlenih. U nalogima koji se mjesečno produžavaju stoji da će se poslovi obavljati privremeno, s tim da pojedini uposlenici godinama rade po navedenom osnovu (primjerice, od 2014. godine do danas). Također, bilo je više slučajeva da se uposlenik nalogom ravnatelja premjesti na radno mjesto državnog službenika kako bi stekao iskustvo sa visokom stručnom spremom.

PREPORUKA 12

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.

Privremeno obavljanje poslova visoke stručne spreme od strane uposlenika koji obavljaju poslove sa srednjom stručnom spremom: Uprava je, sukladno aktu Agencije za državnu službu BiH, odobravalu 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 je u tijeku 2019. godine raspoređeno 85 uposlenih, a isplata plaća vršena je u visini plaće srednje stručne spreme. Bilo je više slučajeva gdje se odobravalu privremeno obavljanje poslova visoke stručne spreme u trajanju od dvije godine izdavanjem dva rješenja.

Analizom dinamike upošljavanja u Upravi, prethodnih godina smo uočili čestu praksu da se na ovakav način stvaraju uvjeti za unapređenje osoba koje rade kao uposlenici u Upravi, a koji su u međuvremenu stekli visoku stručnu spremu pa im se navedena rješenja uzimaju u obzir kao relevantno radno iskustvo prilikom apliciranja na javne natječaje za pozicije državnih službenika unutar Uprave, ali i kasnije prilikom internih premještaja na više pozicije.

Suspenzije: Prema raspoloživim podacima, u tijeku 2019. godine su bila 22 slučaja suspenzija uposlenih Uprave. Od tog broja samo dvije suspenzije su riješene i okončane.

Neplaćeno odsustvo: Pravo na neplaćeno odsustvo regulirano je Odlukom Vijeća ministara BiH o uvjetima za korištenje prava na neplaćeno odsustvo i na rad sa skraćenim radnim vremenom²⁵. Sa 31.12.2019. godine 19 uposlenih Uprave je na neplaćenom odsustvu 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 na to 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 2019. godine.* Postoje i slučajevi pohađanja magistarskih i doktorskih studija, te posjete porodici u inozemstvu.

Odlasci iz službe: Na temelju internog pregleda možemo konstatirati da je u razdoblju od 01.01. do 31.12.2019. godine u Upravi prestao radni odnos za 84 uposlena i to zbog: stjecanja uvjeta za starosnu mirovinu (37 osoba), stjecanja uvjeta za prijevremenu mirovinu, porodičnu mirovinu i invalidsku mirovinu (tri osobe), sporazumnog prestanka radnog odnosa (10 osoba), prestanka radnog odnosa po sili zakona - izdržavanje kazne zatvora (jedna osoba), izricanja disciplinske mjere prestanka radnog odnosa (tri osobe), otkaz zbog neopravdanog izostanka s posla nakon što je isteklo neplaćeno odsustvo (jedna osoba), otkaz zbog neopravdanog izostanka s posla pet radnih dana uzastopno (jedna osoba), slučaja smrti (14 osoba), prekida ugovora o radu na određeno vrijeme (sedam osoba), neplaćenog odsustva (šest osoba), sporazuma o izravnom preuzimanju državnog službenika na općinsku razinu (jedna osoba) i dr.

Ocjenjivanje državnih službenika: Uprava nije obavila polugodišnje ocjenjivanje državnih službenika, ali je izvršeno godišnje ocjenjivanje svih uposlenih za 2019. godinu.

6. JAVNE NABAVE

Odredbе Zakona o javnim nabavama o donošenju plana nabava i njegovom objavljivanju nisu mogle biti adekvatno realizirane jer je Proračun za 2019. godinu usvojen tek krajem godine. Međutim, i pored činjenice da se financiranje u 2019. godini odvijalo na temelju odluka o privremenom financiranju, konstatirali smo da za prva tri kvartala nisu doneseni privremeni planovi nabava, a da je Plan javnih nabava za tekuće izdatke donesen u listopadu 2019. godine. U Planu je navedeno da je sačinjen sukladno potrebama i odlukama o privremenom financiranju, te su pobrojani postupci čija je provedba planirana i realizirana u prethodnim kvartalima. Dopunama Plana nabava iz veljače 2020. godine obuhvaćeni su postupci koje je Uprava planirala provoditi u IV kvartalu 2019. godine, i njime su obuhvaćeni i pojedini postupci značajnih vrijednosti (uz zaključivanje okvirnih sporazuma na razdoblje od dvije godine). Mada se u konkretnom slučaju radi o postupcima koji se objavljuju kroz portal javnih nabava, i na taj način je zadovoljeno načelo transparentnosti, neblagovremeno donošenje plana nabava može imati za posljedicu i nepravovremeno pokretanje procedura javnih nabava koje bi trebale biti obuhvaćene planom. Postupcima revizije konstatirali smo da su testirane procedure javnih nabava pokrenute na temelju odluka ravnatelja, pa su na takav način ispunjeni propisani zakonski uvjeti za početak postupka javnih nabava.

Kako smo prethodne godine konstatirali slične nedostatke kod donošenja plana javnih nabava, mišljenja smo da je neblagovremeno donošenje plana nabava i njegovih izmjena posljedica neadekvatnog pristupa problematici planiranja javnih nabava, na koje su dodatno utjecali uvjeti pod kojim se odvijalo financiranje u tijeku godine, odnosno kasno usvajanje proračuna.

²⁵ Službeni glasnik BiH, broj 38/13

PREPORUKA 13

Neophodno je da Uprava uspostavi kvalitetnije planiranje procedura javnih nabava i pravovremeno donošenje plana nabava (i njegovih izmjena), uz primjenu načela transparentnosti objavljivanjem na internetskoj stranici.

Uprava je donijela interni akt (Pravilnik o javnim nabavama) kojim je uređena problematika iskazivanja potreba za nabavama, planiranje nabava, pokretanje i provedba procedura te praćenja ugovora i okvirnih sporazuma. Pravilnik o javnim nabavama stupio je na snagu u ožujku 2020. godine, pa se njegove odredbe nisu primjenjivale u 2019. godini.

Nedostaci u procesu javnih nabava koji se mogu povezati sa neadekvatnom pripremom i planiranjem nabava se odnose na sljedeće:

- Zbog neadekvatno uspostavljenog sustava planiranja nabava nije osiguran kontinuitet u ugovaranju zakupa vodova, pa su izdaci za jedan broj lotova realizirani nakon isteka okvirnih sporazuma i pripadajućih ugovora koji su zaključeni do listopada 2019. godine. Za održavanje objekata na graničnim prijelazima poništen je pokrenuti postupak, pa se do kraja godine nastavilo sa realizacijom ranijeg okvirnog sporazuma.
- Nije planiran odgovarajući broj postupaka za provedbu putem e-aukcije, pa je provedba planirana u 66,67%²⁶, umjesto u 80% postupaka²⁷ kod kojih se kao kriterij za dodjelu ugovora koristi najniža cijena. Pored toga, postupci kod kojih nije ni predviđena provedba e-aukcije su planirani u značajnim iznosima (službena odjeća i obuća - 608.760 KM, lož ulje - 564.102 KM), pa bi se u slučaju dovoljnog broja kvalificiranih ponuda možda mogli postići efekti u smislu snižavanja cijene ponuda.
- Nije uspostavljeno adekvatno praćenje realizacije okvirnih sporazuma koji su zaključeni u prethodnom razdoblju, pa se pojedini okvirni sporazumi prate samo financijski, a ne i količinski. Također, na temelju dostavljenih podataka o realizaciji okvirnih sporazuma uočili smo da je u realizaciji prikazan znatno veći iznos od vrijednosti okvirnog sporazuma. Naime, podaci o realizaciji nisu razdvojeni pojedinačno po okvirnim sporazumima ili ugovorima, nego se povlače podaci o realizaciji po dobavljačima, koji se odnose na više ugovora (sporazuma), zbog čega su u pojedinim slučajevima iskazani veći iznosi realizacije u odnosu na vrijednosti okvirnog sporazuma.

PREPORUKA 14

Potrebno je da Uprava u narednom razdoblju uskladi planirani broj postupaka javne nabave za koje se planira provesti e-aukcija sa odredbama Pravilnika o uvjetima i načinu korištenja e-aukcije.

PREPORUKA 15

Uprava treba osigurati adekvatno praćenje realizacije okvirnih sporazuma, pojedinačno po svakom zaključenom sporazumu, odnosno pripadajućem ugovoru, a za one koji su zaključeni na temelju količinske specifikacije osigurati praćenje količina.

Prema prezentiranim podacima, Uprava je u 2019. godini zaključila 106 ugovora u ukupnoj vrijednosti od **3.689.281 KM** kroz sljedeće postupke:

²⁶ Podaci Agencije za javne nabavke BiH

²⁷ Pravilnik o uslovima i načinu korištenja e-aukcije (Službeni glasnik BiH broj 66/16)

Tablica br. 3

Redni broj	Vrsta postupka	Broj provedenih postupaka	Vrijednost ugovora u KM (s PDV-om)	Učešće u vrijednosti ugovora u %
1.	Otvoreni	14	2.860.869	77,55
2.	Konkurentski	8	191.733	5,20
3.	Pregovarački	4	363.375	9,85
4.	Izravni	75	225.304	6,11
5.	Aneks II. dio B	5	48.000	1,30
	UKUPNO	106	3.689.281	100,00

U prikazanoj tablici nisu obuhvaćeni postupci čije je pokretanje planirano za IV kvartal 2019. godine, ali nisu okončani do kraja godine (usluge zakupa vodova - planiran u iznosu od 741.100 KM, usluge održavanja objekata i graničnih prijelaza-planiran u iznosu od 800.000 KM).²⁸ Postupak izbora dobavljača za izvođenje radova na izgradnji GP Bratunac - Ljubovija, pokrenut odlukom iz 2018. godine, također nije obuhvaćen u navedenoj tablici jer je okončan zaključenjem ugovora u 2020. godini. Navedeni postupci nisu obuhvaćeni procesom testiranja u 2019. godini.

Revidirani su postupci javnih nabava koji se odnose na sljedeće: nabava i isporuka tonera (okvirni sporazumi za više lotova u ukupnom iznosu od 362.758 KM - dvije godine), nabava i isporuka lož ulja (okvirni sporazum od 564.102 KM - dvije godine), nabava službene odjeće i obuće (ugovori za više lotova u iznosu od 489.704 KM), nabava usluga i vršenje usluga održavanja ostalih motornih vozila GK i RC Banja i Luka (okvirni sporazum od 40.000 KM - dvije godine) i RC Mostar (okvirni sporazum od 40.000 KM - dvije godine), usluge održavanja agregata i UPS uređaja (okvirni sporazumi od 40.000 KM - dvije godine), nabava, isporuka i ugradnja dijelova i održavanje radnih stanica (okvirni sporazumi u iznosu od 171.226 KM - dvije godine), vršenje usluga obnove licenci i održavanja softvera (ugovori za više lotova u iznosu od 434.381 KM), usluge nadogradnje novog poreznog softvera (ugovor u iznosu od 341.880 KM), nabava dijelova sa ugradnjom i vršenje usluga održavanja servera (okvirni sporazum od 40.000 KM - dvije godine), usluge tiskanja i isporuke obrazaca (ugovor u iznosu od 61.490 KM) i izvođenje radova na rekonstrukciji graničnog prijelaza Vardište (ugovor u iznosu od 579.800 KM).²⁹

Na temelju revidiranih procedura javnih nabava provedenih u 2019. godini, navodimo nedostatke u svezi sa izborom postupka koji je primijenjen prigodom izbora dobavljača:

- **Nabava usluge nadogradnje novog poreznog softvera** - rekonstrukcija hardverske arhitekture u poreznom podsustavu Informacijskog sustava Uprave provedena je putem pregovaračkog postupka bez objave obavještenja. U razlozima za provedbu postupka navedeni su žurnost i povjerljivost, koji, po našem mišljenju, nisu objektivne prirode. Naime, informacija iz IT sektora o isteku garancije po prethodnom ugovoru dostavljena je u srpnju, a postupak je pokrenut koncem rujna 2019. godine (nakon isteka garancije). Također je navedeno da postoji mogućnost prekida funkcioniranja nove porezne aplikacije i potreba da se blagovremeno spriječe situacije sa negativnim posljedicama, te da uslugu treba izvršiti ponuđač koji je izradio porezni softver, jer poznaje postojeću hardversku arhitekturu, kao i načine na koje aplikacije funkcioniraju i troše resurse.

²⁸ Planirani iznos bez PDV-a za razdoblje od dvije godine (okvirni sporazum)

²⁹ Vrijednosti su bez PDV-a

Poziv za dostavljanje zahtjeva za učešće poslan je jednom ponuđaču koji je u obje faze postupka dostavio ponude sa neizmijenjenom cijenom (koja odgovara planiranom iznosu nabave. Sa navedenim ponuđačem je sklopljen ugovor u iznosu od 341.880 KM (bez PDV-a). U postupku je uložena žalba nakon objave obavještenja o dodjeli ugovora, koju je Ured za razmatranje žalbi BiH odbacio kao neurednu (nije plaćena pristojba na žalbu).

PREPORUKA 16

Uprava treba pravovremeno pokrenuti postupke javnih nabava koje mogu utjecati na funkcioniranje informacijskih sustava, uz osiguranje transparentnosti postupaka i konkurencije ponuđača, te transparentno informiranje javnosti (kroz plan javnih nabava) o postupcima koji se eventualno planiraju provoditi putem pregovaračkih postupaka.

Ostala opća zapažanja i slabosti u testiranim procedurama javnih nabava odnose se na sljedeće:

- Tenderskom dokumentacijom kod nekoliko postupaka je u spisku aneksa navedeno obavještenje o nabavi koje dobavljač preuzima sa portala javnih nabava, te nije jasno precizirano je li uz ponudu potrebno dostaviti i obavještenje. Uvidom u ponude konstatirali smo da su ponuđači različito postupali i da su u nekim ponudama dostavljena obavještenja, a u nekim nisu. S obzirom na različita postupanja, pa i mogućnost različitog tumačenja koje može utjecati na eventualnu odluku ponuđača da uloži žalbu, trebalo bi jasno i nedvosmisleno propisati postoji li obveza dostavljanja obavještenja uz ponudu, ili se time ponuđač upućuje na portal nabava sa koga može preuzeti obavještenje.
- U postupku izbora dobavljača za radove na GP Vardište nije zadovoljeno razdvajanje dužnosti, jer je pokretač nabave istovremeno predsjednik povjerenstva.
- U okvirnom sporazumu za nabavu lož ulja nije navedena okvirna količina (mada je sadržana u količinskoj specifikaciji tenderske dokumentacije), niti je navedena financijska vrijednost, što može uticati na praćenja realizacije okvirnog sporazuma. U obavještenju o dodjeli ugovora, kao ukupna vrijednost okvirnog sporazuma je naveden planirani iznos, iako je on veći od iznosa u ponudi dobavljača.
- Okvirni sporazumi za održavanja agregata i UPS uređaja potpisani su u planiranoj vrijednosti jer se nije mogao planirati opseg usluge za koju je utvrđen kriterij „najniža cijena norma sata“. Uz ponudu nije traženo dostavljanje spiska rezervnih dijelova sa cijenama, u cilju osiguranja elemenata za kontrolu prigodom realizacije usluge.

PREPORUKA 17

Potrebno je detaljno analizirati uočene slabosti vezane za javne nabave te dodatno unaprijediti sustav unutarnjih kontrola procesa javnih nabava.

7. OSTALO

7.1 Upravni odbor Uprave

U operativnom proračunu Uprave, poštujući odredbe članka 13. Zakona o sustavu neizravnog oporezivanja u Bosni i Hercegovini³⁰, posebice 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 669.000 KM, od toga značajniji iznosi odnose se na bruto plaće 376.000 KM, naknade troškova uposlenih 47.000 KM, ugovorene i druge usluge 229.000 KM.

U tijeku 2019. godine, za financiranje rada Upravnog odbora Uprave utrošeno je 414.534 KM (62% od planiranih sredstava) i to po proračunskim pozicijama – kao što je prikazano u tablici: Planirani i ostvareni izdaci Upravnog odbora Uprave.

Tablica 4. Planirani i ostvareni izdaci Upravnog odbora Uprave

Red. broj	O p i s	Planirano	Ostvareno	Indeks %
1.	Bruto plaće i naknade	376.000	353.297	94
2.	Naknade troškova uposlenih	47.000	45.547	97
3.	Putni troškovi	4.000	1.820	45
4.	Izdaci telefonskih i PTT usluga	3.000	2.777	93
5.	Ugovorene i druge usluge	229.000	10.203	4
6.	Ostali troškovi	10.000	890	1
7.	UKUPNO	669.000	414.534	62

Nizak postotak izvršenja ostvarenih u odnosu na planirane rashode uglavnom je rezultat činjenice da 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 BiH³¹.

Ugovorene usluge planirane su u iznosu od 229.000 KM, dok je izvršenje 10.203 KM. U okviru ugovorenih usluga planirana je isplata naknade članovima Upravnog odbora koja nije isplaćivana niti u 2019. godini. 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 sudbeni sporovi od strane pojedinih članova Upravnog odbora (tri eksperta) protiv Uprave.

Status Upravnog odbora Uprave: Prema članku 15. Zakona o sustavu neizravnog oporezivanja, Upravni odbor Uprave ima status pravne osobe. Isto je rečeno i člankom 3. stavak (1) Poslovnika o radu Upravnog odbora Uprave. Uvidom u prezentiranu dokumentaciju nismo se uvjerali da se Upravni odbor Uprave registrirao na način kako to propisuju registarski propisi. Na temelju prezentiranih informacija uočili smo kako je UO više puta na svojim sjednicama raspravljao o registraciji UO, ali do konačnog rješenja utemeljenog na zakonskim propisima

³⁰ Službeni glasnik BiH, broj 44/03, 52/04, 32/07, 49/09 i 91/17

³¹ Službeni glasnik BiH, broj 88/15

nije došlo. Ističemo činjenicu kako je u proteklom razdoblju pravno odjeljenje UO smatralo da je UO Uprave stekao svojstvo pravne osobe temeljem članka 15. Zakona o sustavu neizravnog oporezivanja i kako nije bilo potrebno vršiti registriranje jer može egzistirati na način kako je propisano zakonom.

Nadalje, iz razgovora sa predstavnicima UO Uprave, uočili smo da postoje različita stajališta po pitanju pravnog tumačenja pozitivnih propisa koji reguliraju ovu materiju. Navedeno je za posljedicu imalo nepostizanje potrebne razine suglasnosti članova UO po pitanju registracije UO predviđene Zakonom i Poslovníkom o radu. U razgovoru sa odgovornim osobama UO Uprave rečeno nam je kako u skorije vrijeme imaju namjeru pokrenuti konkretnu aktivnost prema Ministarstvu pravde BiH glede rješavanja pitanja registracije UO Uprave.

PREPORUKA 18

Ured za reviziju ponovno naglašava i preporuča kako je potrebno urediti registracijski status Upravnog odbora Uprave. S obzirom na to da postoje različiti stavovi i tumačenja po predmetnom pitanju, sugeriramo da UO pokrene aktivnosti i pismenim se putem obrati nadležnim institucijama (Ministarstvu pravde BiH) glede definiranja pravnog statusa Upravnog odbora Uprave.

7.2 Sudbeni sporovi

Ponovno ističemo kako cjelokupno stanje u svezi s evidencijom sudbenih sporova nije zadovoljavajuće. Ne postoji jedinstven sustav vođenja evidencija o sudbenim sporovima na razini Uprave, komunikacija između regionalnih centara i Središnjeg ureda također, po mišljenju revizije, nije zadovoljavajuća. Podaci u tablicama se ne mogu sa sigurnošću smatrati pouzdanim te se stoga i ukupna suma potencijalnih obveza na temelju sudbenih sporova može uzeti sa određenom dozom rezerve. Sve evidencije imaju različitu formu te sadrže različite podatke u svezi sa sporovima. Pojedine evidencije sadrže i sporove stare više godina, a koji „miruju“ iz određenih razloga.

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 sudbenih 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 sudbeni sporovi u Upravi.

Na temelju dostavljene dokumentacije za 2019. godinu, uočili smo sljedeće: Odsjek za pravne poslove Uprave postupa u devet predmeta, ukupne vrijednosti 306.034 KM, Regionalni centar Sarajevo u šest, ukupne vrijednosti 55.998 KM, Regionalni centar Tuzla u 18 predmeta, ukupne vrijednosti 7.292.622 KM, Regionalni centar Banja Luka postupa u 22 predmeta, ukupne vrijednosti 16.741.845 KM, dok Regionalni centar Mostar postupa u 15 predmeta, ukupne vrijednosti 1.725.232 KM.

Navedeni iznosi konstantno fluktuiraju i nemaju tendenciju u ukupnom iznosu smanjenja. S rezervom uzimamo podatke iz navedenih tabelarnih pregleda u smislu da isti mogu sadržavati podatke čija relevantnost je upitna, posebice iz razloga što Uprava, kao gospodar parnice, ne izražava odgovarajući interes za postupke koji se vode duže vremensko razdoblje. Općenito, evidencije o sudbenim sporovima nisu zadovoljavajuće i još uvijek je prisutan problem njihove ažurnosti i urednosti, te kao takve predstavljaju rizik za pravovremeno i sveobuhvatno postupanje u parničnim postupcima.

PREPORUKA 19

Prijeko je potrebno ustrojiti uredne i ažurne evidencije o svim sudbenim sporovima na razini Uprave te imati stalni nadzor nad postupcima. Evidencije trebaju sadržavati sve najvažnije informacije o svakom pojedinom postupku, kako bi se odgovarajuće radnje u svakom konkretnom slučaju mogle pravovremeno poduzimati. Također, potrebno je, po istom pitanju, komunikaciju između Središnjeg ureda i regionalnih centara Uprave podignuti na znatno višu razinu od dosadašnje.

7.3 Problematika oduzetih vozila

Uprava je pokrenula i trenutno je u procesu rješavanja cjelokupnog pitanja oduzetih motornih vozila. Problem vozila koja su oduzeta, a koja se nalaze po skladištima širom BiH je dugogodišnji problem (problem koji je naslijeđen još od carinskih uprava entiteta) i koji značajno opterećuje poslovanje Uprave po raznim segmentima (troškovi zakupa, troše se resursi, rizici otuđenja i zlouporaba itd.). U tijeku 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.

Postupak Javnog oglasa za uništenje motornih vozila i otkup korisnih otpadaka i ostataka predmeta uništenja je okončan na način da je izvršen izbor najpovoljnijeg ponuđača za uništenje motornih vozila smještenih u skladištima RC Mostar i RC Sarajevo, dok je postupak uništenja motornih vozila smještenih u skladištima pri RC Banja Luka i Centralnom skladištu i RC Tuzla poništen.

U pogledu uništenja motornih vozila u RC Mostar i RC Sarajevo za koje je izvršen izbor najpovoljnijeg ponuđača, napominjemo kako je u RC Mostar izvršeno preuzimanje vozila koja su predmet uništenja te da je započet i postupak uništenja istih, dok je u RC Sarajevo izvršeno preuzimanje vozila koja su predmet uništenja i ovih dana se očekuje i da se započne sa postupkom uništenja istih.

U razgovoru sa odgovornim osobama Uprave saznali smo kako su navedeni postupci preuzimanja i uništenja vozila za RC Mostar i RC Sarajevo bili privremeno prekinuti zbog proglašenja pandemije COVID-19, ali smo također obaviješteni da će proces usporedno sa propuštanjem vanrednih mjera ponovno započeti.

Uprava je pokrenula ponovni javni oglas za izbor najpovoljnijeg ponuđača za uništenje motornih vozila smještenih u skladištima pri RC Banja Luka i Centralnom skladištu i RC Tuzla, koji je okončan izborom najpovoljnijeg ponuđača te je postupak pripreme ugovora za potpis u tijeku.

PREPORUKA 20

Bez daljnjeg je nužno nastaviti proces uništenja oduzetih motornih vozila, sukladno zakonskoj regulativi i internim aktima Uprave, sve u cilju okončanja dugogodišnjeg problema sa oduzetim vozilima.

7.4 IT revizija

U tijeku obavljanja IT revizije za 2019. godinu smo uočili određene nedostatke u oblastima: kadrovske popunjenosti, javnih nabava, sustava infrastrukture javnih ključeva, Asycuda Word, Oracle licenci, NCTS sustava, novog poreznog softvera, telekomunikacijske mreže, VoIP-a, virtualizacije, videonadzora, plana sigurnosti informacijskog sustava i sl. Detaljniji nalazi i preporuke su prezentirani u Memorandumu o izvršenoj završnoj financijskoj reviziji za 2019. godinu a koji radi opće sigurnosti sustava, nisu sadržani u Izvješću.

8. KOMENTARI

Uprava je u ostavljenom roku dostavila informaciju da nema komentara na Nacrt izvješća o reviziji za 2019. godinu, tako da ovo Izvješće predstavlja konačno izvješće bez korekcija u odnosu na Nacrt izvješća o reviziji za 2019. godinu. Upravni odbor Uprave nije dostavio komentare na Nacrt izvješća o reviziji za 2019. godinu, iako je i Upravnom odboru isti zasebno dostavljen, uz mogućnost dostavljanja komentara.

Rukovoditelj Odjela za financijsku reviziju

Miro Galić, viši revizor, v.r.

Rukovoditelj Odjela za razvoj, metodologiju i kontrolu kvalitete financijske revizije

Dragoljub Kovinčić, 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.

Privici

Tablica I. – Pregled rashoda proračuna za 2019. godinu

Tablica II. – Bilanca stanja na 31.12.2019. godine

Izjava o odgovornostima rukovodstva

Pregled rashoda proračuna za 2019. godinu

Uprava za neizravno oporezivanje BiH

Tablica I

Opis	Odobreni proračun	Usklađivanja proračuna	Ukupni proračun (2+3)	Izvršenje proračuna	Procenat 5/4*100
1	2	3	4	5	6
1. Tekući izdaci	85.310.000	0	85.310.000	82.657.082	97
Bruto plaće i naknade	60.200.000		60.200.000	59.809.967	99
Naknade troškova zaposlenih	9.692.000		9.692.000	9.641.822	99
Putni troškovi	420.000	100.000	520.000	441.010	85
Izdaci telefonskih i pošt. usluga	1.400.000		1.400.000	1.320.688	94
Izdaci za energiju i kom. usluge	2.300.000		2.300.000	2.192.114	95
Nabavka materijala	1.620.000		1.620.000	1.425.731	88
Izdaci za usl. prijevoza i goriva	752.000	-100.000	652.000	587.081	90
Unajmljivanje imovine i opreme	1.901.000	434.000	2.335.000	2.124.749	91
Izdaci za tekuće održavanje	3.115.000	-250.000	2.865.000	1.974.668	69
Izdaci za osiguranje	248.000		248.000	192.416	78
Ugovorene i druge posebne usluge	3.662.000	-184.000	3.478.000	2.946.835	85
2. Kapitalni izdaci	3.210.000	0	3.210.000	0	0
Nabava zemljišta	500.000		500.000		0
Nabava građevina	231.000		231.000		0
Nabava opreme	1.479.000		1.479.000		0
Nabava ostalih stalnih sredstava	1.000.000		1.000.000		0
Rekonstrukcija i invest. održavanje			0		
3. Tekući grantovi	0	0	0	0	
			0		
			0		
4. Proračun - neposredna potrošnja(1+2+3)	88.520.000	0	88.520.000	82.657.082	93
5. Višegodišnja kapitalna ulaganja	13.800.000	59.254.987	73.054.987	3.223.992	4
Nabava zemljišta		105	105		0
Nabava građevina	10.500.000	54.898.780	65.398.780	2.816.181	4
Nabava opreme	500.000	2.143.923	2.643.923	8.045	0
Nabava ostalih stalnih sredstava	2.800.000	30.272	2.830.272	6.833	0
Rekonstrukcija i invest. održavanje		2.181.907	2.181.907	392.933	18
6. Novčane donacije	0	173.261	173.261	159.684	92
		173.261	173.261	159.684	92
7. Program posebne namjene	0	7.150	7.150	0	0
		7.150	7.150		0
8. Ukupno (4+5+6+7)	102.320.000	59.435.398	161.755.398	86.040.758	53

Rukovodstvo je Pregled rashoda proračuna po ekonomskim kategorijama odobrilo _____ 2020. godine.

Ravnatelj:
dr. Miro Džakula

Bilanca stanja na 31.12.2019. godine

Uprava za neizravno oporezivanje BiH

Tablica II

Opis	31.12.2019.	31.12.2018.	Procenat 2/3*100
1	2	3	4
1. Gotovina, krat. potraživanja, razgraničenja i zalihe	266.558	261.386	102
Novčana sredstva		28.619	0
Kratkoročna potraživanja	266.558	232.767	115
Kratkoročni plasmani			
Interni finansijski odnosi			
Zalihe			
Kratkoročna razgraničenja			
2. Stalna sredstva	146.666.195	147.225.163	100
Stalna sredstva	215.150.735	201.656.027	107
Ispravka vrijednosti	68.484.540	54.430.863	126
Neotpisana vrijednost stalnih sredstava	146.666.195	147.225.163	100
Dugoročni plasmani			
Dugoročna razgraničenja			
UKUPNO AKTIVA (1+2)	146.932.754	147.486.549	100

3. Kratkoročne obveze i razgraničenja	10.936.044	16.394.134	67
Kratkoročne tekuće obveze	4.084.401	4.206.776	97
Kratkoročni krediti i zajmovi			
Obveze prema zaposlenima	6.070.048	5.826.105	104
Interni finansijski odnosi			
Kratkoročna razgraničenja	781.595	6.361.253	12
4. Dugoročne obveze i razgraničenja	0	0	
Dugoročni krediti i zajmovi			
Ostale dugoročne obveze			
Dugoročna razgraničenja			
5. Izvori sredstava	146.666.195	147.225.163	100
Izvori sredstava	146.666.195	147.225.163	100
Ostali izvori sredstava			
Neraspoređeni višak prihoda/rashoda			
UKUPNO PASIVA (3+4+5)	157.602.240	163.619.297	96

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 _____ 2020. godine.

Ravnatelj:
dr. 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 daljnjem tekstu: Uprava) dužno je osigurati da financijska izvješća za 2019. godinu budu izrađena sukladno Zakonu o financiranju institucija Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13), Pravilniku o financijskom izvješćivanju institucija Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj 25/15 i 91/17) i Pravilniku o računovodstvu sa računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija Bosne i Hercegovine (protokol Ministarstva financija i trezora Bosne i Hercegovine, broj 01-08-02-1-1515-1/15, od 4.2.2015.). Rukovodstvo je također obvezno postupati sukladno Zakonu o proračunu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2019. (Službeni glasnik BiH, 84/19) i pratećim naptucima, pojašnjenjima i smjernicama koje donosi Ministarstvo financija i trezora Bosne i Hercegovine, 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 unutarnjih 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, 06.05.2020. godine

Ravnatelj:

dr. Miro Džakula