



**BOSNA I HERCEGOVINA**

**IZVJEŠĆE O OBAVLJENOJ FINACIJSKOJ REVIZIJI**

*UPRAVE ZA NEIZRAVNO OPOREZIVANJE  
BOSNE I HERCEGOVINE  
ZA 2020. GODINU*



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

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



**IZVJEŠĆE**  
**O OBAVLJENOJ FINACIJSKOJ REVIZIJI**  
**UPRAVE ZA NEIZRAVNO OPOREZIVANJE**  
**BOSNE I HERCEGOVINE**  
**ZA 2020. GODINU**

Broj: 02-16-1-957/21

**Sarajevo, srpanj 2021. godine**

## Kazalo

<b>I. MIŠLJENJE NEOVISNOG REVIZORA.....</b>	<b>5</b>
1. MIŠLJENJE O FINACIJSKIM IZVJEŠĆIMA .....	5
2. MIŠLJENJE O USKLAĐENOSTI.....	8
<b>II. IZVJEŠĆE O REVIZIJI.....</b>	<b>10</b>
1. KRITERIJI .....	10
2. REALIZACIJA RANIJIH PREPORUKA .....	10
3. SUSTAV UNUTARNJIH KONTROLA .....	12
3.1 Ustrojstvo i rukovođenje .....	13
3.2 Finacijsko upravljanje i kontrola .....	14
3.3 Unutarnja revizija .....	15
3.4 Prevencija korupcije .....	15
4. PRORAČUN .....	16
4.1. Aktivnosti u nadležnosti Uprave .....	18
5. FINACIJSKA IZVJEŠĆA.....	19
5.1 Pregled rashoda i izdataka iz proračuna.....	19
5.1.1 Bruto plaće.....	20
5.1.2 Naknade uposlenih .....	22
5.1.3 Izdaci za uporabu vozila .....	23
5.1.4 Usluge tiskanja poreznih markica .....	24
5.1.5 Zakup imovine i opreme .....	24
5.1.6 Kapitalni izdaci .....	25
5.1.7 Višegodišnja kapitalna ulaganja .....	26
5.2 Pregled prihoda i primitaka .....	28
5.2.1 Prihodi od iznajmljivanja prostora na graničnim prelazima .....	28
5.2.2 Prihodi od naknade troškova tiskanja i kupovine poreznih i kontrolnih markica .....	28
5.2.3 Prihodi od pristojbi .....	29
5.3 Bilanca stanja .....	30
5.3.1 Popis sredstava i izvora sredstava .....	31
6. UPOŠLJAVANJE I STATUS ANGAŽIRANIH OSOBA.....	31
7. JAVNE NABAVE.....	37
8. OSTALO .....	43
8.1. Upravni odbor Uprave.....	43
8.2. Sudbeni sporovi .....	45
8.3. Problematika oduzetih vozila .....	47
8.4. IT revizija .....	47
9. KOMENTARI .....	48
<b>PRIVICI.....</b>	<b>48</b>

# I. MIŠLJENJE NEOVISNOG REVIZORA

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

## 1. MIŠLJENJE O FINACIJSKIM IZVJEŠĆIMA

### ***Mišljenje***

Izvršili smo reviziju financijskih izvješća **Uprave za neizravno oporezivanje Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Uprava)** koja obuhvaćaju: bilancu stanja na 31.12.2020. 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 31.12.2020. godine i izvršenje proračuna za godinu koja se završava na navedeni datum, sukladno prihvaćenom okviru financijskog izvješćivanja.**

### ***Temelj za mišljenje***

Reviziju smo obavili sukladno Zakonu o reviziji institucija Bosne i Hercegovine i Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI). Naše odgovornosti prema tim standardima su detaljnije opisane u odjeljku *Odgovornosti revizora za reviziju financijskih izvješća*.

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

Vjerujemo da su revizijski dokazi koje smo pribavili<sup>1</sup> dostatni i odgovarajući da osiguraju temelj za naše mišljenje.

### ***Skretanje pozornosti<sup>2</sup>***

Ne izražavajući rezervu na mišljenje o financijskim izvješćima, skrećemo pozornost na sljedeće:

---

<sup>1</sup> U prethodnoj i završnoj reviziji nismo izvršili uvid u originalnu dokumentaciju testiranog uzorka već smo koristili kopiranu i skeniranu dokumentaciju. Navedeno je izvršeno zbog vanredne situacije uzrokovane pandemijom „COVID-19 virusa“ i ograničenosti kretanja revizorskog osoblja.

<sup>2</sup> Odjeljak kojim revizor skreće pozornost korisnicima izvješća na pitanja koja su prezentirana ili objelodanjena u informacijama vezanim za predmet revizije, a koje su, prema revizorovoj profesionalnoj prosudbi, jako važne za razumijevanje takvih informacija od strane korisnika izvješća; u revizijskoj praksi ovaj odjeljak se naziva još i 'isticanje pitanja'.

- Na kapitalnim izdacima evidentirani su izdaci koji po svom karakteru predstavljaju tekuće izdatke (održavanja carinskog i poreskog podsustava), čime nije zadovoljeno načelo klasifikacije sukladno propisanim kontnim okvirom. Pored toga, evidentiranje je izvršeno rezerviranjem temeljem zaključenih ugovora što, s obzirom na karakter izdataka, nije sukladno instrukciji Ministarstva financija i trezora BiH kojom su propisani uvjeti pod kojim se može izvršiti rezerviranje (točka 5.1.6 Izvješća).

### ***Odgovornosti rukovodstva za financijska izvješća***

Rukovodstvo **Uprave** je odgovorno za izradu i fer prezentaciju financijskih izvješća sukladno prihvaćenom okviru financijskog izvješćivanja na razini institucija Bosne i Hercegovine tj. Zakonu o financiranju institucija BiH, Pravilniku o financijskom izvješćivanju institucija BiH i Pravilniku o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija BiH. Ova odgovornost podrazumijeva i kreiranje, primjenu i održavanje unutarnjih kontrola koje su relevantne za pripremu i prezentaciju financijskih izvješća koji ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze uslijed 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 sačinjeni bez značajnog pogrešnog prikazivanja uslijed prijevare ili greške i izdati izvješće neovisnog revizora koji uključuje naše mišljenje. Razumno uvjerenje je visoka razina uvjerenja, ali nije 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 ne otkrivanja značajnog pogrešnog prikazivanja nastalog uslijed prijevare je veći od rizika nastalog uslijed greške, jer prijevara 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.

## 2. MIŠLJENJE O USKLAĐENOSTI

### *Mišljenje*

U svezi s revizijom finansijskih izvješća **Uprave** za 2020. 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 2020. godinu sukladne su, u svim materijalnim aspektima, sa zakonima i drugim propisima koji su definirani kao kriteriji za danu reviziju.**

### *Temelj za mišljenje*

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

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

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

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

- Važeći Pravilnik o unutarnjem ustrojstvu nije dovoljno efikasan i ne odgovara stvarnim potrebama Uprave, s obzirom da smo, kao i prethodnih godina, uočili neusklađenost između broja radnih mjesta predviđenih Pravilnikom i broja uposlenih koji stvarno obavljaju poslove u organizacijskim jedinicama (točka 3.1 Izvješća).
- Uprava, putem ugovoru o radu na određeno vrijeme i bez provođenja natječajne procedure, upošljava veći broj osoba koje rade duže vremensko razdoblje sa kraćim prekidima (točka 6. 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 5.1.7 Izvješća).
- Sustav kontrole naplate prihoda od administrativnih pristojbi i dalje nije na zadovoljavajućoj razini, s obzirom na to da se u cijelosti ne kompariraju podaci iz Glavne knjige sa dokumentacijom vezano za uplate koje vrše krajnji korisnici i ne vrši se periodično sravnjenje prihoda (točka 5.2.3 Izvješća).
- Slabosti i nedostaci u postupcima javnih nabava (točka 7. Izvješća).

### *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, 28.07.2021. godine

**GLAVNI REVIZOR**

Hrvoje Tvrtković, v.r.

**ZAMJENIK  
GLAVNOG REVIZORA**

Jasmin Pilica, v.r.

**ZAMJENIK  
GLAVNOG REVIZORA**

Ranko Krsman, v.r.

## II. IZVJEŠĆE O REVIZIJI

### 1. KRITERIJI

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

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












- Zakon o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2020. 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 unutarnoj reviziji
- Zakon o Upravi za neizravno oporezivanje
- Zakon o sustavu neizravnog oporezivanja u BiH
- Pravilnik o ovlaštenjima i ovlaštenim službenim osobama Uprave
- Pravilnik o premještaju uposlenih u Upravi.










### 2. REALIZACIJA RANIJIH PREPORUKA

Ured za reviziju institucija BiH izvršio je finansijsku reviziju Uprave za 2019. 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 unutarjem ustroju koji nije implementiran, primanja u radni odnos na određeno bez provedbe natječajne procedure, višegodišnja kapitalna ulaganja koja nisu realizirana sukladno odobrenom proračunu, sustav naplate prihoda od pristojbi koji nije na zadovoljavajućoj razini iz razloga što se ne vrši periodično sravnjenje ta na nedostatke i slabosti u sustavu javnih nabava.

U Izvješću o obavljenoj finansijskoj reviziji Uprave za 2019. godinu, Upravi su dane preporuke u cilju otklanjanja uočenih slabosti. 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 finansijskoj reviziji za 2019. godinu.

Uvidom u poduzete aktivnosti, dajemo osvrt na realizaciju preporuka:

R.br.	Ocjena realizacije preporuke	Realizirana	Realizacija u tijeku	Ne-realizirana
1.	Još uvijek nije u cijelosti riješeno pitanje sveobuhvatne izmjene ili usvajanja novog Pravilnika o unutarnjem ustroju Uprave. Radna grupa je izradila Prijedlog nacrtu pravilnika u 2021. godini, ali je isti vraćen na doradu.			
2.	Iako su naknade za produženi rad isplaćivane u znatno manjem iznosu u odnosu na prethodno razdoblje, i dalje nije korištena preraspodjela radnog vremena sukladno odluci Vijeća ministara BiH.			
3.	Nisu izmijenjeni akti koji definiraju pitanje dodatka na plaću u suradnji sa Upravnim odborom Uprave, niti su osigurana odgovarajuća zakonska rješenja kroz izmjenu i dopunu Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH u dijelu koji definira pravo na pojedinačni dodatak na temelju plaća uposlenih u Upravi.			
4.	Uprava nije okončala sve aktivnosti na utvrđivanju činjeničnog stanja (udaljenost između mjesta prebivališta i lokacije radnog mjesta) za svaki pojedinačni slučaj, tako da nije ni usklađen obračun i isplata troškova prijevoza na posao i s posla sa provjerenim stvarnim stanjem.			
5.	Još uvijek su prisutne određene slabosti i nedostaci u sustavu unutarnjih kontrola popunjavanja putnih naloga.			
6.	Uprava i dalje angažira veći broj izvršitelja putem ugovora o djelu za obavljanje poslova koji su iz nadležnosti Uprave i mogu se smatrati sistematiziranim radnim mjestima.			
7.	Iako je javni oglas za kupovinu zgrade za Središnji ured i RC Banja Luka objavljen početkom prosinca 2020. godine, te je otvaranje ponuda obavljeno 23.12.2020. godine, do okončanja revizije nisu završene aktivnosti u pogledu ocjena ponuda.			
8.	Uprava aktivno surađuje sa Ministarstvom financija i trezora BiH kako bi se stvorile pretpostavke za preuzimanje podataka o naplaćenim prihodima putem web servisa, ali navedene aktivnosti još uvijek nisu u cijelosti okončane.			
9.	Još uvijek nije okončana aktivnost na rješavanju statusa zgrade u kome je ranije bio smješten RC Sarajevo. Riješen je status stalnih sredstava koja su predana drugoj instituciji, a dio sredstava je rashodovan.			
10.	Izvršen je popis oduzete robe i sačinjeno izvješće o godišnjem popisu.			
11.	Još uvijek postoji veliki broj osoba u Upravi koje rade na određeno vrijeme bez prethodno provedene natječajne procedure.			

R.br.	Ocjena realizacije preporuke	Realizirana	Realizacija u tijeku	Ne-realizirana
12.	Nisu izmijenjena interna pravila koja definiraju pitanje dodatka u slučaju internih premještaja sa radnog mjesta bez dodatka na radno mjesto za koje predviđena isplata dodatka i obrnuto.			
13.	Pravovremeno je donesen Plan javnih nabava koji je objavljen na internet stranici Uprave, kao i sve izmjene i dopune koje su donesene u tijeku godine.			
14.	Planirano je provođenje e-aukcije u postupcima kod kojih je kao kriteriji utvrđena najniža cijena.			
15.	Realizacija pojedinih okvirnih sporazuma je iskazana u većem iznosu od ugovorene i odnosi se na ranije razdoblje. U tijeku 2020. godine nisu osigurani uvjeti za praćenje realizacije pojedinačnih okvirnih sporazuma kod dobavljača sa kojim je zaključeno više okvirnih sporazuma.			
16.	Procedura nabave usluga nadogradnje novog poreskog softvera pokrenuta je sukladno planu, nakon donošenja proračuna kojim su planirana sredstva za tu namjenu i kroz postupak koji je transparentan u smislu njegove objave.			
17.	U tenderskoj dokumentaciji je jasnije precizirana obveza u pogledu dostavljanja obavještenja o nabavci uz ponudu, ali i dalje nisu osigurani zahtjevi po pitanju razdvajanja dužnosti i zaključivanje okvirnih sporazuma u iznosu dostavljene ponude (u postupcima gdje je to moguće).			
18.	Upravni odbor Uprave je pokrenuo aktivnosti po pitanju registracije; Ministarstvo pravde je dostavilo odgovor kako se Upravni odbor ne treba registrirati kao pravna osoba.			
19.	Još uvijek nisu ustrojene uredne i ažurne evidencije o svim sudbenim sporovima na razini Uprave.			
20.	Proces uništenja oduzetih motornih vozila je nastavljen i u 2020. godini.			

### 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 2020. godine ponovno smo uočili iste ili slične 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 na zadovoljavajućoj razini, odnosno da nije potpuno uspostavljen i učinkovit u svim segmentima poslovanja.

Na temelju revizijom utvrđenih činjenica, utvrdili smo da pravilnik o unutarnjem ustroju nije implementiran, dok je istovremeno izrada novog pravilnika u dosta niskoj fazi realizacije; uočeni su nedostaci i slabosti u provedbi postupaka javnih nabava; ponovna realizacija višegodišnjih kapitalnih izdataka nije na zadovoljavajućoj razini; nije u cijelosti riješen problem spravnjenja naplate prihoda; nastavljeno je netransparentno angažiranje osoba, itd.

Pored navedenih nedostataka, ističemo i činjenicu kako Uprava već godinu dana funkcionira u uvjetima u kojima je ravnatelju istekao mandat, bez konkretnih i jasnih naznaka kada bi se ovo pitanje moglo riješiti.

*Postojeći stupanj razvoja sustava internih kontrola, kao i uočene slabosti i nedostaci u njegovom funkcioniranju, predstavlja rizik za efikasno poslovanje institucije, te može biti generatorom novih problema i komplikacija koji potencijalno mogu usporiti ili onemogućiti ostvarivanje ciljeva institucije.*

Detaljnije o uočenim nepravilnostima i nedostacima tijekom 2020. godine u konkretnim poglavljima ovog Izvješća.

### 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 Banja Luci i regionalnim centrima u Sarajevu, Mostaru, Tuzli i Banja 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 temeljnih organizacijskih jedinica.

**Pravilnik o unutarnjem ustroju:** Unutarnji ustroj Uprave utvrđen je Pravilnikom o unutarnjem ustroju (Pravilnik)<sup>3</sup>. Ovim Pravilnikom su utvrđene organizacijske jedinice i njihova nadležnost,

*Važeći Pravilnik o unutarnjem ustrojstvu nije dovoljno učinkovit i ne odgovara stvarnim potrebama, što znatno utječe na funkcioniranje i razvoj Uprave*

način rukovođenja, programiranja i izvršavanja poslova, ovlaštenja i odgovornosti državnih službenika i uposlenika, te ukupan broj državnih službenika i uposlenika za obavljanje poslova. Također, Pravilnikom su

regulirana i druga pitanja vezana za naziv, raspored, opis poslova, uvjete u pogledu stručne sprema i uvjete za rad na određenim poslovima te broj pripravnika koji se primaju u radni odnos i uvjeti za njihov prijem. Pravilnik je, tijekom godina, pretrpio nekoliko manjih izmjena.

Kao i prethodnih godina, postupcima revizije uočena je neusklađenost između broja radnih mjesta predviđenih Pravilnikom i broja zaposlenih koji stvarno obavljaju poslove u pojedinim

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

organizacijskim jedinicama (raspoređen veći ili manji broj uposlenih od broja predviđenog sistematizacijom ili raspoređen određeni broj uposlenih na radna mjesta koja nisu predviđena sistematizacijom). U razdoblju od 2013. godine, kada je donesen postojeći Pravilnik o unutarnjem ustrojstvu, do danas, uvjeti poslovanja Uprave su se izmijenili (povećan ili smanjen obim poslovanja u pojedinim organizacijskim jedinicama, nove carinske ispostave, povećan promet putnika na aerodromima itd.), a navedene promjene nisu u potpunosti popraćene odgovarajućim izmjenama Pravilnika. Pravilnik je temeljni dokument svake institucije i predstavlja glavnu odrednicu strukture i okvira za rad. S obzirom na to da Uprava čini okosnicu sustava neizravnog oporezivanja u BiH, što podrazumijeva značajne i kompleksne poslovne procese, učinkovit i funkcionalan pravilnik o unutarnjem ustrojstvu treba da bude temeljna pretpostavka i uvjet za neometanu organizaciju rada.

Uprava je u 2018. godini izvršila sveobuhvatnu analizu Pravilnika gdje je konstatiran problem nedostatka ljudskih resursa u Upravi, i zaključeno da postojeća sistematizacija radnih mjesta nije adekvatna i da važeći Pravilnik nije realan, te da je potrebno izvršiti izmjene postojeće sistematizacije radnih mjesta kako bi se ubuduće osiguralo efikasno i nesmetano obavljanje svih poslovnih aktivnosti Uprave. U 2019. godini je osigurana stručna pomoć Međunarodnog monetarnog fonda koja je rezultirala preporukama i sugestijama vezano za organizacijska unaprjeđenja Uprave navedenim u izvještaju "Reforma oblasti upravljanja ljudskim resursima i carinske organizacije". Radna grupa za izradu prijedloga novog pravilnika, formirana 2019. godine, je izradila prijedlog nacrtu pravilnika o unutarnjem ustroju, koji je ravnatelj Uprave u ožujku 2021. godine vratio na doradu kako bi se prilagodio realnim okvirima.

S obzirom na to da smo u našim revizorskim izvještajima tijekom prethodnih godina skretali pozornost vezano za uočene slabosti u postojećoj organizacionoj strukturi i neadekvatnoj popunjenosti radnih mjesta, što je potvrdila i analiza napravljena od same Uprave, naglašavamo potrebu nastavka i okončanja započetih aktivnosti na izradi novog pravilnika o unutarnjem ustroju koji bi odgovarao sadašnjim potrebama Uprave, uz punu podršku Upravnog odbora Uprave.

Posljedice nepoduzimanja daljnjih aktivnosti na izradi novog pravilnika podrazumijevale bi otežano funkcioniranje Uprave, neizvršavanje zakonom predviđenih zadataka i obveza, te ograničen razvoj cjelokupne institucije sa tendencijom stagnacije.

## **PREPORUKA 1**

**Potrebno je okončati započete aktivnosti sustavnog i strateškog rješavanja pitanja izmjena postojećeg ili usvajanja novog pravilnika o unutarnjem ustroju, uzimajući u obzir stvarne potrebe i postojeće analize, u cilju efikasnijeg funkcioniranja i razvoja Uprave.**

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

Procesom revizije utvrdili smo da je Uprava dokumentirala i mapirala ključne poslovne procese, utvrdila i procijenila rizike koji mogu utjecati na realizaciju ciljeva te uspostavila registar rizika. Također, Središnjoj harmonizacijskoj jedinici Ministarstva financija i trezora BiH dostavljeno je Godišnje izvješće o financijskom upravljanju i kontroli za 2020. godinu. Međutim, revizijskim postupcima smo utvrdili kako još uvijek nije okončan dugogodišnji problem implementacije, ažuriranja ili donošenja novog Pravilnika o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji (po svim procjenama postojeća sistematizacija radnih mjesta nije adekvatna i da važeći pravilnik nije realan) pa tako ni u vezi sa svim aspektima financijskog upravljanja i kontrole. Potrebno je da Uprava u što skorije vrijeme riješi pitanje o unutarnjem ustrojstvu te definira opis poslova rukovoditelja Uprave na svim razinama, na način da se utvrdi njihova obveza za uspostavu i

razvoj sustava financijskog upravljanja i kontrole i upravljanja rizicima iz njihovog djelokruga rada. Uprava je formirala Radnu grupu i aktivnosti koje bi trebale rezultirati izradom nacрта novog pravilnika o unutarnjem ustrojstvu Uprave su u tijeku.

Nadalje ističemo kako je potrebno naročitu pozornost posvetiti problematici upravljanja rizicima jer kvalitetno urađen i implementiran registar rizika pruža instituciji informaciju o ključnim rizicima na koje treba djelovati provođenjem mjera koje imaju za cilj uspostavu i jačanje odgovarajućih unutarnjih kontrola. *Sustav financijskog upravljanja i kontrole je kontinuiran proces te, da bi bio učinkovit, nužna je redovita provedba svih aktivnosti u cilju daljnjeg razvoja i unapređenja.*

### **3.3 Unutarnja revizija**

Prema kriterijima utvrđenim u Zakonu o unutarnjoj reviziji institucija BiH<sup>4</sup> i Odluci o kriterijima za uspostavljanje jedinica unutarnje revizije u institucijama BiH<sup>5</sup>, Uprava je uspostavila jedinicu unutarnje revizije u svom sastavu. Unutarnja revizija u Upravi je uspostavljena u punom kapacitetu. Jedinica za unutarnju reviziju Uprave je tijekom 2020. godine obavila sljedeće revizije: Revizija upravljanja dugovanjima na temelju neizravnih poreza, Evaluacija srednjoročnog plana rada Uprave, Revizija upravljanja kanalima komunikacije za informiranje poreskih obveznika i ostalih zainteresiranih korisnika, Revizija upravljanja procesom izrade normativnih akata Uprave, Savjetodavna revizija stručnoj radnoj grupi za uspostavu i razvoj sustava financijskog upravljanja i kontrole u Upravi, Revizija strateškog i godišnjeg planiranja rada Uprave, Upravljanje situacijom u doba nesreće izazvane pandemijom virusa Corona i Upravljanje rizicima u doba nesreće izazvane pandemijom virusa Corona.

### **3.4 Prevencija korupcije**

Sukladno mjerodavnim međunarodnim profesionalnim standardima, Ured za reviziju dužan je nastojati identificirati mehanizme koji mogu doprinijeti prevenciji korupcije kroz redovne analize nepravilnosti uočenih tokom revizija, kao i analize zakonskih i podzakonskih akata koji se primjenjuju u institucijama koje su predmet revizije.

Imajući u vidu značajnost i osjetljivost prirode djelatnosti Uprave (na razini godine prikupi se cca 7 milijardi KM prihoda), naglašavamo kako borba protiv prijevare i korupcije treba biti pri samom vrhu prioriteta svih aktivnosti Uprave. U cilju efikasnije borbe protiv korupcije nužno je preventivnim i proaktivnim djelovanjem sprječavati sve negativne pojave glede mogućih koruptivnih radnji u rizičnim poslovnim procesima unutar Uprave (prvenstveno u područjima poreza, carina, javnih nabava, upošljavanja, upravljanja ljudskim resursima i slično). Prema našem mišljenju, glavni naglasak treba biti stavljen na uspostavljanje mjera učinkovite organizacije za borbu protiv korupcije, kao što su: razgraničenje dužnosti, rotacija poslova, funkcionalnost unutarnjih kontrola te upravljanje ljudskim resursima, uključujući i podizanje svijesti uposlenih o potrebi i mehanizmima borbe protiv korupcije, kao i provođenja odgovarajućih obuka svih uposlenih.

Osim odgovarajućeg okvira standarda i propisa, napominjemo kako je upravljanje ljudskim resursima izuzetno važan aspekt u prevenciji korupcije. U tom kontekstu sljedeće elemente treba uzeti u obzir: upravljanje ljudskim resursima na temelju zasluga, obuke/edukacije i rotaciju poslova.<sup>6</sup> Upravljanje ljudskim resursima na temelju zasluga je ključni element u borbi

<sup>4</sup> Službeni glasnik BiH, broj 27/08 i 32/12

<sup>5</sup> Službeni glasnik BiH, broj 49/12

<sup>6</sup> INTOSAI GUID 5270 – Smjernice za reviziju prevencije korupcije

protiv korupcije. Da bi se spriječio neprimjereni utjecaj na proces upravljanja ljudskim resursima, kriteriji i procedure za odabir i unapređenje moraju biti fer, unaprijed definirani i jasno dokumentirani, tako da su diskreciono pravo i arbitraža ograničeni ili svedeni na minimum. Rotacija poslova je tehnika dizajnirana da sistematski dodjeljuje zaposlenima različite ili iste poslove u okviru različitih odjela/sektora ili organizacionih jedinica u razdoblju od nekoliko godina. Cilj je da se uposlenik izloži različitim iskustvima i širi spektar vještina i znanja. Pored toga što je mehanizam za učenje i jednoobrazno postupanje u primjeni zakonske regulative – što je vrlo bitno za djelatnost kojom se bavi Uprava i povjerenje građana, rotacija posla može se koristiti i kao efikasno sredstvo za sprečavanje korupcije – sprečavanje formiranja i organiziranja "interesnih skupina".

Kreiranje politika rotacija zahtijeva određene pretpostavke (u konkretnom slučaju prvenstveno financijske i organizacione prirode) koje bi trebalo detaljno analizirati i razmotriti sa višim razinama vlasti. Nadalje, potrebno je razmotriti rotaciju osoblja u domeni financijskog upravljanja i na drugim osjetljivim/rizičnim pozicijama i procesima kako bi se moguće zloupotrebe i nepravilnosti ograničile na minimum. Međutim, napominjemo kako postoje pozitivne i negativne strane ove metode koje treba uzeti u obzir kada se donosi konačna odluka o njenoj primjeni. Prije donošenja konačne odluke o uvođenju efektivnih politika rotacija osoblja, potrebno je izvršiti sveobuhvatne i detaljne analize (analizirati i primjere dobre međunarodne prakse, cost-benefit analiza) sve sa ciljem da se pripreme i donesu odgovarajuće odluke koje će polučiti najbolje rezultate u borbi protiv korupcije i najveću vrijednost za uložene javne resurse. Iako trenutno važeći Pravilnik o premještanju zaposlenih u Upravi djelomično tretira, između ostalog, i ovu problematiku, on nije u cijelosti prihvatljivo i razumno rješenje za sistemsko rješavanje izuzetno značajnog pitanja rotacija uposlenih u Upravi.

*Sugeriramo Upravi da, u suradnji sa nadležnim institucijama BiH, analizira kreiranje sveobuhvatnih politika rotacija uposlenih, uzimajući u obzir pozitivne i negativne aspekte ovakve odluke.*

#### 4. PRORAČUN

Zakonom o proračunu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2020. godine, odobrena su sredstva u iznosu od 100.510.000 KM, od čega iz:

- Proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2020. godinu u iznosu od 100.295.000 KM (plaće i naknade zaposlenih u iznosu od 71.070.000 KM, izdaci za materijal, sitan inventar i usluge u iznosu od 17.766.000 KM i kapitalne izdatke u iznosu od 11.459.000 KM)
- Sredstva granta i donacije u iznosu od 215.000 KM (Program Fiskalis u iznosu od 98.000 KM i Proram Customs u iznosu od 117.000 KM).

S obzirom na to kako je navedeni Zakon usvojen tek 29.7.2020. godine, Uprava se tijekom većeg dijela godine financirala temeljem odluka o privremenom financiranju institucija BiH (tri odluke) što se dijelom negativno odrazilo na cjelokupnu potrošnju proračunskih sredstava (kada su pitanju investicije, pokretanje postupaka javnih nabava i slično).

Ukupno raspoloživa sredstva Uprave za 2020. godinu iznose 174.329.010 KM, od čega su:

Opis	Iznos
Proračunska sredstva	100.295.000 KM
Nerealizirana sredstva za višegodišnja kapitalna ulaganja	69.838.145 KM
Sredstva od sukcesije temeljem naplate sredstava klirinškog duga Ruske federacije	3.050.684 KM
Sredstva grant sporazuma	228.576 KM
Sredstva granta Europske investicione banke	888.593 KM
Prihod ostvaren od prodaje stalne imovine	28.012 KM



**UKUPNO****174.329.010 KM**

Tablica 1. Pregled ukupno raspoloživih sredstava Uprave za 2020. godinu

Ukupni rashodi i izdaci Uprave, u 2020. godini, iznose 107.555.664 KM ili 61,7 % u odnosu na ukupno raspoloživa sredstva u navedenom razdoblju. Od ukupnih 66.766.196 KM nerealiziranih, raspoloživih sredstava 95,89 % su sredstva odobrena za višegodišnje kapitalne projekte i namjenska sredstva, a koja su prenesena u 2021. godinu. Nizak postotak realizacije ukupno raspoloživih sredstava uglavnom je razlog dugogodišnjeg niskog postotka realizacije višegodišnjih kapitalnih ulaganja, koji je u 2020. godini iznosio svega 22 % (detaljnije u točki 5.1.7 Izvješća).

U 2020. godini za kapitalne projekte Uprava je imala raspoloživa sredstva u ukupnom iznosu od 82.177.422 KM od čega je u tijeku 2020. godine utrošeno je 18.288.288 KM ili 22%.

Red. broj	O p i s	Ukupno planirano/odobreno	Ostvareno	Indeks %
1.	Plaće i naknade	71.100.000 KM	70.874.985 KM	99
2.	Materijalni troškovi	13.866.000 KM	12.306.648 KM	89
3.	Kapitalna ulaganja	88.245.841 KM	23.472.013 KM	26
4.	Izdaci iz primljenih grantovi	1.117.170 KM	902.018 KM	81
<b>UKUPNO</b>		<b>174.329.100 KM</b>	<b>107.555.664 KM</b>	<b>62</b>

Tablica 2: Pregled ukupno raspoloživih i realiziranih sredstava Uprave u tijeku 2020. godine

**Restrukturiranje:** Sukladno Instrukciji o prestrukturiranju rashoda proračunskih korisnika za 2020. godinu, Ministarstvo financija i trezora BiH je, na temelju šest zahtjeva Uprave, donijelo je tijekom godine šest odluka o prestrukturiranju rashoda Uprave u iznosu od 5.570.000 KM ili 5,54% ukupno odobrenih rashoda za 2020. godinu (100.510.000 KM). Odlukama **su povećana odnosno smanjena raspoloživa sredstva na sljedećim pozicijama:**

Opis	Povećanje	Umanjenje
Naknade troškova uposlenih	430.000 KM	
Putni troškovi	15.000 KM	
Izdaci za energiju i komunalne usluge	170.000 KM	
Ugovorene i druge usluge	690.000 KM	
Nabava opreme	800.000 KM <sup>7</sup>	
Nabava stalnih sredstava u obliku prava	3.335.000 KM	
Nabava opreme u okviru VKU	130.000 KM	
Plaće i naknade		-400.000 KM
Nabava materijala i sitnog inventara		-150.000 KM
Izdaci za usluge prijevoza i gorivo		-100.000 KM
Unajmljivanje imovine i opreme		-125.000 KM
Izdaci za tekuće održavanje		-4.370.000 KM
Izdaci osiguranja i bankarskih usluga		-30.000 KM
Nabavka opreme		-265.000 KM <sup>8</sup>
Nabava građevina u okviru VKU		-130.000 KM
<b>UKUPNO</b>	<b>5.570.000 KM</b>	<b>-5.570.000 KM</b>

Tablica 3: Pregled prestrukturiranih rashoda Uprave u 2020. godini

<sup>7</sup> Sredstva povećana Odlukom Ministarstva financija i trezora BiH od 10.09.2020. godine<sup>8</sup> Sredstva umanjena Odlukom Ministarstva financija i trezora BiH od 25.08.2020. godine

Prema riječima predstavnika Uprave, prestrukturiranje je uzrokovano iz dva ključna razloga, nedobivanja traženog iznosa proračuna i nepravovremenog donošenja proračuna za 2020. godinu. Pored navedenog, revizijom smo utvrdili postojanje određenih slabosti u procesu planiranja i izvršenja proračuna za 2020. godinu koje su dijelom doprinijele ovolikom obimu restrukturiranja. Navedenu konstataciju temeljimo, između ostalog, na činjenici kako su u tijeku prvog mjeseca 2021. godine restrukturiranja izvršena u tri navrata. Nadalje ističemo kako je i Ministarstvo financija i trezora, u svojoj šestoj odluci, također skrenulo pozornost na slabosti planiranja. Imajući u vidu obrazloženje petog restrukturiranja, datum podnošenja zahtjeva za restrukturiranje, činjenicu da se restrukturiranje odnosi na rashode koji su u izravnoj vezi sa temeljnim nadležnostima Uprave, Ministarstvo je mišljenja da su potencijalne obveze trebale i morale biti poznate u momentu dostavljanja prethodnog zahtjeva. Ministarstvo je sugeriralo Upravi da je potrebno unaprijediti procedure planiranja i praćenja izvršenja proračuna, odnosno uspostavu odgovarajućih internih financijskih kontrola.

## PREPORUKA 2

**Preporučamo Upravi da poduzme konkretne aktivnosti na jačanju sustava internih kontrola u procesu planiranja i izvršenja proračuna, te da restrukturiranje proračuna koristi u iznimnim i nepredvidivim okolnostima i to pravovremeno.**

### 4.1. Aktivnosti u nadležnosti Uprave

Izvešće o radu Uprave za 2020. godinu<sup>9</sup> predstavlja sintezu rada temeljnih organizacijskih jedinica Uprave. U tekstu koji slijedi iznijet ćemo najznačajnije pokazatelje i informacije objavljene u Izvešću o radu Uprave za 2019. godinu:

**Naplata prihoda:** Uprava je u 2020. godini prikupila ukupno 7 milijardi i 229 miliona KM prihoda na Jedinstvenom računu što je za cca 757 miliona KM ili 9,48% manje u odnosu na isto razdoblje 2019. godine i za 7,54 % manje u odnosu na plan naplate (neto). 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 8 miliona KM, koji u ukupnim prihodima učestvuje sa 69,27%, zatim od akciza na uvozne proizvode u iznosu od 1 milijarde i 234 miliona KM (17,07%), od cestarina na naftne derivate u iznosu od 584 milion KM (8,08%), od carinskih dažbina u iznosu od 271 miliona KM (3,75%) i od akciza na domaće proizvode u iznosu od 88 miliona KM (1,22%). Prikupljeni neto prihodi za raspodjelu korisnicima prihoda u 2020. godine, iznosili su 5 milijardi i 930 miliona KM i manji su za 9,36% (cca 612 miliona KM) u odnosu na 2019. godinu.

**Raspodjela prihoda:** Prikupljeni neto prihodi za raspodjelu korisnicima prihoda u 2020. godine, iznosili su 5 milijardi i 930 miliona KM, i isti su u odnosu na 2019. godinu, kada su iznosili 6 milijardi i 543 miliona KM manji za 9,36% (cca 612 miliona KM). Uprava je raspodjelu i doznačavanje prikupljenih prihoda u 2020. godini, vršila shodno odlukama Upravnog odbora Uprave i prema važećim koeficijentima raspodjele, tako da su, nakon izdvajanja sredstava za minimalne rezerve u svrhu obezbjeđenja povrata sredstava obveznicima (iznos od 1 milijarde i 299 miliona KM) i za cestarine za izgradnju autoputeva 0,25 KM (iznos od 368 miliona KM) korisnicima doznačena sredstava i to: 780 miliona KM u korist BiH - financiranje institucija, 2 milijarde i 996 miliona KM u korist Federacije BiH, 1 milijarda i 620 miliona KM u korist Republike Srpske i 170 miliona KM u korist Distrikta Brčko BIH.

<sup>9</sup> Revizija nema namjeru vršiti ocjenu Izvešća o radu Uprave za 2020. godinu (ocjenu Izvešća 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 Izvešću prezentiramo javnosti.

**Povrat PDV-a:** Uprava je u 2020. godini za potrebe povrata obveznicima neizravnih poreza rezervirala sredstva u iznosu od 1 milijarde i 299 miliona KM što je za 10,02% odnosno za cca 145 miliona KM manje u odnosu na 2019. godinu

**Prinudna naplata:** U tijeku 2020. godine na temelju prinudne naplate PDV-a i akcize naplaćen je ukupno 239.995.147,87 KM od čega na ime glavnog duga iznos od 230.721.668,17 KM, na ime tereta prinudne naplate iznos od 5.503.554,66 KM i po osnovu zatezne kamate iznos od 3.769.925,04 KM.

Na dan 31.12.2020. godine evidentirano je ukupno duga u iznosu od 529.346.532,68 KM. U odnosu na stanje duga na kraju 2019. godine (572.314.945,60 KM) utvrđeno je umanjeње ukupnog duga u 2020. godini za iznos razlike od oko 43 miliona KM.

*U Izvješću o radu za 2020. godinu Uprava je ukazala na određene probleme u svome funkcioniranju: nedovoljan broj izvršitelja i neadekvatna organizacijska struktura uz istovremeno povećanje obujma poslovanja i složenije aktivnosti u odnosu na ranije godine, velika fluktuacija uposlenih, neadekvatna opremljenost graničnih prijelaza i carinskih terminala, nedostatak financijskih sredstava i sustava nagrađivanja u vidu plaća i određenih stimulacija - nedostatak adekvatne financijske motivacije za rad i problemi sa internim premještajima.*

Napominjemo kako je Upravni odbor Uprave, na svojoj sjednici održanoj 22.3.2021. godine putem video linka u Sarajevu, Banja Luci, Tuzli i Mostaru razmatrao i jednoglasno usvojio Izvješće o radu Uprave za 2020. godinu.

## **5. FINANCIJSKA IZVJEŠĆA**

Uprava je sačinila Godišnje financijsko izvješće za 2020. godinu i dostavila ga mjerodavnim tijelima i institucijama sukladno važećim propisima i u utvrđenom roku. Godišnje izvješće je sačinjeno sukladno Pravilniku o financijskom izvješćivanju institucija BiH i Instrukciji za sačinjavanje godišnjeg izvješća o izvršenju proračuna proračunskih korisnika za razdoblje 01.01. - 31.12.2020. godine. Napominjemo kako su naknadno dostavljena korigirana financijska izvješća Uprave sukladno zahtjevu Ministarstva financija i trezora.

Analizom zabilješki uz financijska izvješća može se konstatirati da je Uprava, poštujući Pravilnik o financijskom izvješćivanju, sačinila zabilješke bilančnih pozicija uz bilancu stanja, kao i obrazloženja izvršenja proračuna po svim pozicijama. Međutim, Uprava nije, sukladno Instrukciji o sačinjavanju godišnjeg izvješća za 2020. godinu u tekstualnom dijelu obrazložila realizaciju sudskih presuda i izvršenja.

### **5.1 Pregled rashoda i izdataka iz proračuna**

U pregledu rashoda i izdataka po ekonomskim kategorijama - zbrojno, u razdoblju od 1.1. do 31.12.2020. godine, ukupno ostvareni rashodi iskazani su u iznosu od 107.555.664 KM, što je za 66.632.499 KM manje u odnosu na rashode planirane proračunom za 2020. godinu, odnosno izvršenje proračuna iznosi 62% (planirani i odobreni proračun iznosi 174.188.163 KM- ukupno raspoloživa sredstva).

Značajni rashodi iz proračuna za neposrednu potrošnju odnose se na: bruto plaće (59.875.047 KM), naknade troškova uposlenih (10.999.938 KM), ugovorene i druge posebne usluge (2.908.865 KM), unajmljivanje imovine i opreme (2.518.970 KM), izdatke za energiju i komunalne usluge (2.257.773 KM) i nabavu softvera (5.634.989 KM).

Ostali značajni rashodi odnose se na višegodišnja kapitalna ulaganja (17.399.695 KM) i novčane donacije (902.017 KM).

**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 31.12.2020. godine iskazane su u iznosu od 59.875.047 KM, od čega neto plaće i naknade iznose 36.083.793 KM, a porezi i doprinosi 23.791.254 KM. Bruto plaće i naknade su veće u odnosu na prethodnu godinu za 65.080 KM, što je posljedica unapređenja određenog broja uposlenih putem internih premještaja na više pozicije sa većim koeficijentom obračuna plaća i većeg broja slučajeva bolovanja zaposlenih.

Prosječan broj uposlenih za koje su isplaćene bruto plaće u Upravi bio je 2.444.

**Naknade za produženi rad:** Ukupni rashodi po osnovu naknada za produženi rad sa 31.12.2020. godine iznose 112.039 KM i manji su u odnosu na prethodnu godinu za 201.598 KM ili za 64%. Naknade su uglavnom isplaćene zaposlenima u Glavnom uredu u Banja 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 podrške 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 povjerenstva za prijem državnih službenika, rad članova stručne grupe i sl. Isplata je vršena temeljem zahtjeva za odobrenje prekovremenog rada u kojem je navedeno koje poslove treba obaviti, razlog nemogućnosti izvršavanja poslova u okviru redovnog radnog vremena, rješenja o odobravanju isplate i evidencije ostvarenih prekovremenih sati na koje je davao suglasnost ravnatelj Uprave.

Uprava u tijeku 2020. 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 BiH<sup>10</sup>. Revizorskim postupcima smo utvrdili da su pojedini uposlenici angažirani i preko 10 sati sedmično (npr. 20 sati, 25 sati) po različitim osnovama (npr. rad u povjerenstvu, IT dežurstva i sl.). Uprava smatra da preraspodjelu radnog vremena nije moguće osigurati s obzirom na veliki manjak izvršitelja, kontinuirano veliki obim poslova i angažiranosti zaposlenih istovremeno u više poslovnih procesa.

### **PREPORUKA 3**

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

**Stimulacije:** Ukupni rashodi po osnovu stimulacija na 31.12.2020. godine iznose 516.631 KM i manji su u odnosu na prethodnu godinu za 8.471 KM ili 2%. Pravilnikom o novčanoj nagradi zaposlenih u Upravi regulirani su kriteriji, mjerila i postupci dodjele stimulacija. U skladu sa navedenim pravilnikom, zaposlenima 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 obimu većem od prosječnog za radna

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

mjesta, obavljanje poslova uslijed nepopunjenosti radnih mjesta, za rad u komisijama, posebnim timovima i radnim grupama, za obavljanje obuka i sl. Rješenje o isplati stimulacija donosio je ravnatelj Uprave, na osnovu prethodno obrazloženog prijedloga rukovoditelja temeljne organizacijske jedinice. Stimulacije su isplaćene za 751 uposlenog, a iznos ukupno isplaćenih naknada po uposlenom se kreće u rasponu od 186 KM za radnika na održavanju opreme do 5.635 KM za pomoćnicu direktora Sektora za informacijske tehnologije. Krajem godine su isplaćene novčane nagrade za posebne zasluge u radu i iskazani doprinos postignutim rezultatima u Upravi od po 1.000 KM za 31 uposlenika i četiri carinske ispostave (Šamac, Bijača, Zvornik i Gradiška) povodom obilježavanja dana Uprave u skladu sa internim Pravilnikom o priznanjima i jubilarnim nagradama Uprave.

**Dodatak na plaću:** Dodatak na plaću zaključno sa 31.12.2020. godine ostvarilo je 1.754

*Akti koji tretiraju pitanje dodatka na plaću i broja ovlaštenih osoba Uprave sadrže nedorečenosti i nedostatke, što otežava njihovu primjenu i utječe na disbalans u radno-profesionalnim odnosima u Upravi. Ovi akti nisu mijenjani od njihovog inicijalnog donošenja do danas.*

državnih službenika i uposlenika Uprave što predstavlja 72% od ukupnog broja zaposlenih u Upravi. Pravo na dodatak dodijeljeno je na osnovu Pravilnika o ovlaštenjima i ovlaštenim službenim osobama Uprave<sup>11</sup> i Odluke Upravnog odbora

Uprave o privremenom određivanju pojedinačnog dodatka na plaću ovlaštenim službenim osobama Uprave<sup>12</sup> kojom je propisano da osobama sa posebnim ovlaštenjima pripada pravo na dodatak na plaću na osnovu posebnih uvjeta rada u iznosu od 20% osnovne plaće. Odluka ima privremeni karakter, s obzirom na to da je u odluci definirano da se ista 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 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 izmjeni, 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 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 podršku 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. Ministarstvo financija i trezora BiH je, 23.12.2019. godine, obavijestilo Upravu da će navedeni prijedlog razmotriti te, ukoliko se isti pokaže opravdanim, uključiti u izmjene i dopune Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH.

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

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

Slanje Prijedloga zakona o izmjeni i dopuni Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH Ministarstvu financija i trezora BiH, bez povratne informacije o opravdanosti navedenog prijedloga i izvjesnosti slanja u daljnju proceduru, ne mijenja činjenicu da problem dodatka na plaću i dalje postoji. S obzirom na to da je zakonodavna procedura, u postojećim okolnostima, duga i neizvjesna, te da se navedeni problem može riješiti u suradnji sa Upravnim odborom Uprave, aktivnosti u ovom smjeru bile bi u funkciji efikasnijeg pristupa rješavanju navedene problematike.

#### PREPORUKA 4

**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, a s obzirom da nedostatke i nedorečenosti postojećih akata koji otežavaju njihovu primjenu.**

**Neplaćeno odsustvo:** Sa 31.12.2020. godine, 16 zaposlenih Uprave bilo je na neplaćenom odsustvu uglavnom zbog obavljanja poslova u drugim tijelima vlasti, imenovanja na pozicije (različitih nivoa izvršne ili zakonodavne vlasti) i sl. Pored navedenih, postoje i slučajevi odsustva uslijed pohađanja magistarskih studija, usavršavanja stranih jezika, spajanja obitelji-zbog imenovanja bračnog druga na radne pozicije u diplomatsko-konzularnim predstavništvima, te posjeta obitelji u inozemstvu. Određeni broj rješenja za neplaćeno odsustvo datira iz 2011., 2015., 2016. pa sve do 2020. godine. Imamo i slučaj gdje je osoba na neplaćenom odsustvu još od 2008. godine jer je nakon okončanja obavljanja jedne funkcije imenovana na drugu.

Pravo na neplaćeno odsustvo regulirano je Odlukom Vijeća ministara BiH o uvjetima za korištenje prava na neplaćeno odsustvo i na rad sa skraćenim radnim vremenom<sup>13</sup>, ali navedenom odlukom nije utvrđen maksimalan broj godina koliko jedna osoba može biti na neplaćenom odsustvu. Odluka omogućava povratak u matičnu instituciju nakon završetka višegodišnjeg mandata. Međutim, postoji realan rizik da matična institucija, u trenutku povratka uposlenog (s obzirom upošljavanja koja su se desila u međuvremenu sukladno potrebama), ne bude imala realnu potrebu za njegovim ponovnim angažmanom.

**Raspoređivanje zaposlenih unutar platnih razreda:** Uprava u 2020. godini nije primjenjivala Metodologiju za raspoređivanje zaposlenog unutar platnog razreda<sup>14</sup>.

#### 5.1.2 Naknade uposlenih

Ukupno ostvarene naknade troškova uposlenih s 31.12.2020. godine iznose 10.999.938 KM i odnose se na naknadu za:

Opis	Iznos
Prijevoz na posao i sa posla	2.954.760 KM
Troškovi smještaja dužnosnika	117.056 KM
Odvojeni život	94.260 KM
Topli obrok	4.156.823 KM
Regres za godišnji odmor	735.370 KM
Otpremnine zbog odlaska u mirovinu	450.667 KM
Jubilarnе nagrade	356.467 KM
Pomoć u slučaju smrti	390.192 KM
Pomoć u slučaju teže invalidnosti	81.747 KM
Porezi i doprinos na naknade	1.662.596 KM

<sup>13</sup> Službeni glasnik BiH, broj 38/13

<sup>14</sup> Službeni glasnik BiH, broj 6/12 i 76/20

Tablica 4: Pregled ukupno ostvarenih naknada troškova uposlenih u Upravi s 31.12.2020. godine

**Naknade za prijevoz na posao i sa posla (2.954.760 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 posla) vezano za ostvarivanje prava na naknadu za prijevoz na posao i prijevoz s posla. U skladu sa navedenim, 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 krajem 2018. godine, ali zbirna obrada podataka iz izvješća povjerenstava nije završena. Povjerenstva su konstatale 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 ni u 2020. godini.

## PREPORUKA 5

**Uprava je dužna okončati aktivnosti po osnovu utvrđivanja činjeničnog stanja u svakom pojedinačnom slučaju vezano za ostvarivanje prava na naknadu za prijevoz na posao i prijevoz s posla 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

Ukupni izdaci za uporabu službenih vozila u 2020. godini iznose 604.675 KM:

Opis	Iznos
Izdaci za gorivo	307.238 KM
Materijal i usluge održavanja vozila	141.033 KM
Registracija vozila	48.559 KM
Auto gume	11.392 KM
Usluge pranja i parkiranja vozila	30.604 KM
Osiguranje vozila	65.849 KM
<b>UKUPNO</b>	<b>604.675 KM</b>

Tablica 5: Pregled ukupnih izdataka za uporabu službenih vozila u 2020. godini

Uprava na raspolaganju ima ukupno 6 službenih vozila i 248 specijaliziranih vozila. Na temelju suglasnosti Ministarstva sigurnosti BiH, potpisan je sporazum o korištenju/posudbi vozila i opreme između Direkcije za koordinaciju policijskih tijela i Uprave (spomenuta vozila su donacija Ministarstva energetike SAD-a u cilju sprečavanja nezakonitog trgovanja nuklearnim i ostalim radioaktivnim materijalom) - dva kombi vozila marke Mercedes sa opremom za detekciju gama i neutronskog zračenja.

Tijekom godine, 26 vozila je prodano putem javne licitacije sukladno članku 12. stavak 2., Pravilnika o uvjetima nabave i načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH. Ostvareni prihod po ovom osnovu iznosi 66.054 KM.

Sustav unutarnjih kontrola u dijelu uporabe službenih vozila još uvijek nije u potpunosti uspostavljen na zadovoljavajući način, tj. evidencije u pojedinim slučajevima o korištenju službenih vozila nisu uredne i cjelovite, putni nalozi se ne popunjavaju za sva vozila na način definiran internim pravilnikom (za određena vozila upisuje se samo početna i krajnja kilometraža bez upisivanja prijedanih relacija, ne potpisuju se osobe koje koriste vozila kao i evidencije polaska i povratka sa službenog puta, nema obračunata pređena kilometraža u tijeku mjeseca sa izračunatom prosječnom potrošnjom goriva). Neuredne evidencije onemogućuju,

u svim slučajevima, utvrđivanje opravdanosti rashoda u svezi s namjenskim korištenjem službenih automobila.

## **PREPORUKA 6**

**Potrebno je unaprijediti sustav unutarnjih kontrola u dijelu uporabe vozila te osigurati poštivanje Pravilnika o uvjetima i korištenju službenih vozila.**

### **5.1.4 Usluge tiskanja poreznih markica**

Ukupni izdaci za usluge tiskanja poreznih markica ostvareni tijekom 2020. godine iznose 2.186.848 KM. Odnose se na fakture dugogodišnjeg dobavljača Grafotisa d.o.o. Grude ispostavljene za usluge tiskanja akciznih i evidencijskih markica za duhan, alkohol, kavu i brašno koje je kontinuirano obavljao tijekom godine na osnovu zaključenih okvirnih sporazuma i ugovora. Na snazi je trogodišnji okvirni sporazum potpisan krajem 2018. godine ukupne procijenjene vrijednosti do 7.500.000 KM gdje jedinična cijena tiskanja akciznih 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 bio trogodišnji okvirni sporazum potpisan krajem 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. Krajem 2020. godine je potpisan i novi okvirni sporazum sa istim dobavljačem, gdje je vrijednost i ponuđena pojedinačna cijena usluga tiskanja evidencijskih markica za obilježavanje brašna, ista kao u prethodnom okvirnom sporazumu. Po prijemu zahtjeva za tiskanje akciznih markica od regionalnih centara, Glavni ured u Banja Luci prvo provjerava da li je krajnji naručitelj platio troškove tiskanja akciznih 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.

### **5.1.5 Zakup imovine i opreme**

Izdaci za uzajmljivanje prostora i opreme realizirani su u iznosu od 2.518.970 KM, od čega su najznačajniji odnose na uzajmljivanje prostora ili zgrada (1.223.023 KM), uzajmljivanje skladišnog prostora (665.998 KM), uzajmljivanje parking prostora (24.466 KM) i uzajmljivanje vodova i digitalne opreme (569.546 KM).

U odnosu na 2019. godinu ukupni izdaci su povećani za 394.221 KM ili 18%, a značajnija povećanja na pojedinačnim pozicijama su konstatirana kod unajmljivanja prostora ili zgrada i uzajmljivanja vodova i digitalne opreme. U tijeku godine nije bilo novih ugovora za unajmljivanje prostora ili zgrada, a izdaci su veći u odnosu na prethodnu godinu zbog ugovora zaključenih u 2019. godini (za Carinsku laboratoriju) i izmijenjenih uvjeta za korištenje gdje je smješten RC Banja Luka, što smo konstatirali u Izvješću za 2019. godinu. Izdaci za unajmljivanje parking prostora su manji u odnosu na prethodnu godinu, jer ugovor za zakup oduzetih vozila u Bijeljini nije produžen nakon maja 2020. godine. Izdaci za unajmljivanje vodova su veći u odnosu na prethodnu godinu, jer su zaključeni novi ugovori, na temelju zahtjeva za izmijenjenim kapacitetom pojedinih vodova u odnosu na prethodnu godinu, što je uticalo i na cijenu usluge.

Revizijskim postupcima je utvrđeno da su troškovi zakupa prostora (uredskog, skladišnog, parking prostora) fakturirani na temelju zaključenih ugovora i da cijene odgovaraju cijenama iz ugovora. Uz račune za zakup vodova jednog dobavljača (BH Telecom) i dalje se dostavljaju



prilozi koji ne prate zaključene ugovore, što otežava sravnjene, koje se vrši na temelju ukupno fakturiranog iznosa i ukupnog iznosa iz pojedinačnih ugovora zaključenih sa dobavljače.

### **5.1.6 Kapitalni izdaci**

Upravi su odobrena sredstva za kapitalne izdatke u iznosu od 11.459.000 KM. Iznos odobren za nabavku građevina (8.400.000 KM) umanjen je sa pozicije kapitalnih izdataka nakon donošenja odluka o višegodišnjim kapitalnim izdacima (u januaru 2021. godine), pa su sredstva obuhvaćena u raspoloživim sredstvima za VKU. Kroz tri prestrukturiranja proračuna povećana su sredstva za kapitalne izdatke u iznosu od 3.870.000 KM, pojedinačno na pozicijama za nabavku opreme (535.000 KM) i za nabavku stalnih sredstava u obliku prava za (3.335.000 KM). Dio sredstava ostvarenih od prodaje rashodovanih vozila stavljen je na raspolaganje u proračunu za 2020. godinu (28.012 KM). Nakon svih izmjena, Uprava je za kapitalne izdatke raspolagala sa iznosom od 6.957.012 KM.

Kapitalni izdaci realizirani su u iznosu od 6.072.318 KM, od čega se na nabavku opreme odnosi iznos od 437.329 KM, a za nabavu stalnih sredstava u obliku prava (softveri) iznos od 5.634.989 KM. Nizak stupanje realizacije je konstatiran na nabavi opreme (33%), jer su kroz prestrukturiranja povećana sredstva za 563.012 KM (kroz prvo prestrukturiranje smanjena su sredstva za 265.000 KM, a kroz drugo uvećana za 800.000 KM) u cilju nabave opreme za objekt Arhiv Mostar, koja nije realizirana do kraja godine jer je planirana i pokrenuta nabava poništena zbog nemogućnosti zaključivanja ugovora do kraja kalendarske godine.

U okviru realiziranog iznosa za nabavu stalnih sredstava u obliku prava obuhvaćen je i iznos od 2.969.998 KM koji se odnosi na ugovore zaključene za održavanje carinskog (1.120.000 KM) i poreskog softvera (1.849.998 KM). Oba ugovora su zaključena na razdoblje od godinu dana, sa utvrđenim mjesečnim održavanjem sustava, koji po svojoj suštini ne predstavljaju kapitalne izdatke jer je težište u provedenoj nabavci održavanje sustava, a ne nadogradnja. Ukupan iznos održavanja evidentiran je nakon prestrukturiranja odobrenog 29.01.2021. godine, na način da je proknjižen pripadajući iznos za mjesec decembar (119.758 KM) i izvršeno rezerviranje preostalog ugovorenog iznosa po oba ugovora (2.850.240 KM). Evidentiranje izdataka održavanja na kontima kapitalnih izdataka nije u skladu sa sadržajem i primjenom kontnog plana utvrđenog u Pravilniku o računovodstvu sa računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija BiH<sup>15</sup>, jer se ne radi o nabavi stalnih sredstava. Pored toga, izvršeno je rezerviranje iznosa od 2.850.240 KM, iako nisu zadovoljeni uvjeti propisani Instrukcijom Ministarstva financija i trezora<sup>16</sup> da se radi o robama i uslugama koje se jednokratno nabavljaju, tj. koje nemaju karakter tekućih izdataka. Proračun tekuće godine mogu teretiti obveze koje nemaju karakter tekućih izdataka, a za koje će računi ili konačne situacije biti ispostavljene u narednoj godini, uz ispunjavanje ostalih uvjeta iz spomenute Instrukcije.

#### **PREPORUKA 7**

**Uprava je dužna/obvezna računovodstvene evidencije voditi sukladno Pravilniku o računovodstvu sa računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija BiH.**

<sup>15</sup> Broj 01-08-02-1-1515-1/15 od 04.02.2015. godine

<sup>16</sup> Instrukcija za unos i evidentiranje obaveza u ISFU sistemu koje su planirane u proračunu tekuće fiskalne godine, a za koje će računi ili konačne situacije biti ispostavljene u narednoj fiskalnoj godini (broj 08-16-1-8801-1/15 od 26.10.2015. godine)

### 5.1.7 Višegodišnja kapitalna ulaganja

Za realizaciju višegodišnjih kapitalnih ulaganja Uprava je u tijeku godine raspolagala sa sredstvima u iznosu od 81.281.679 KM. Iz 2019. godine prenesena su neutrošena sredstva u iznosu od 69.830.995 KM, a u tijeku godine su odobrena nova sredstva u iznosu od 11.450.684 KM (3.050.484 KM od naplate klirinškog duga<sup>17</sup> i 8.400.000 KM odobrena u proračunu za kapitalne izdatke). Sredstva od naplate klirinškog duga odobrena su za izgradnju GP Svilaj, a iznos odobren u proračunu za kapitalne izdatke je odlukama Vijeća ministara BiH preusmjeren na nove višegodišnje projekt - izgradnju graničnih prelaza Doljani (4.200.000 KM) i Osoje (4.200.000 KM).

R.br	Naziv VKU	Prenesena sredstva u 2020. godinu	Odobreno u 2020. godini	Ukupna operativna sredstva	Izvršenje 31.12.2020. godine	Neurošena sredstva 31.12.2020.
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>	49.059.397	3.050.684	52.110.081	4.650.247	47.459.834
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	808.176	191.824
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>	196.810		196.810	9.348	187.461
1.7.	<i>Izgradnja i opremanje GP Gradiška (klirinški dug)</i>			0		0
1.7	<i>Rekonstrukcija i izgradnja graničnih prijelaza Vardište, Uvac, Gorica, Ivanjica, Deleuša Užjebić i ostalih graničnih prijelaza (proračunska sredstva)</i>	262.950		262.950		262.950
1.8	<i>Izgradnja GP Bijača i Svilaj (proračunska sredstva)</i>	9.586.586		9.586.586	992.891	8.593.695
1.9	<i>Izgradnja GP Bijača (projekt 1601050, fond 50)</i>	47.499		47.499	45.045	2.454
1.10	<i>Izgradnja GP Svilaj (sredstva od klirinškog duga Ruske Federacije)</i>		3.050.684	3.050.684	2.794.786	255.898
2.	<i>Izrada nove porezne aplikacije u Informacijskom sustavu Uprave (proračunska sredstva)</i>	6.583		6.583		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	105.265	15.428
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 inspekcijским službama (proračunska sredstva)</i>	761.933		761.933	438.111	323.822
5.	<i>Izgradnja graničnog prijelaza Bratunac-Ljubovija</i>	14.447.776	0	14.447.776	7.064.466	7.383.310
5.1	<i>Izgradnja graničnog prijelaza Bratunac - Ljubovija (sredstva od klirinškog duga Ruske Federacije)</i>	6.947.776		6.947.776	6.947.776	0

<sup>17</sup> Sredstva od sukcesije na temelju naplate klirinškog duga Ruske Federacije (Odluka Vijeća ministara BiH broj 6/20 od 30.01.2020.godine (Službeni glasnik BiH broj 16/20)

5.2	Izgradnja graničnog prijelaza Bratunac - Ljubovija (proračunska sredstva)	7.500.000		7.500.000	116.690	7.383.310
6.	Implementiranje rezervne lokacije za carinski i porezni podsustav informacijskog sustava (proračunska sredstva)	3.314.850		3.314.850	3.299.400	15.450
7.	Izgradnja i opremanje objekta arhiva Uprave u Mostaru	2.119.763	0	2.119.763	1.842.206	277.557
7.1	Izgradnja i opremanje objekta arhiva u Mostaru (proračunska sredstva)	1.119.763		1.119.763	1.119.763	0
7.2	Izgradnja i opremanje objekta arhiva u Mostaru (projekt 1601300, fond50)	1.000.000		1.000.000	722.443	277.443
8.	Izgradnja i opremanje GP Doljani (proračunska sredstva)		4.200.000	4.200.000		4.200.000
9.	Izgradnja i opremanje GP Osoje (proračunska sredstva)		4.200.000	4.200.000		4.200.000
<b>UKUPNO</b>		<b>69.830.995</b>	<b>11.450.684</b>	<b>81.281.679</b>	<b>17.399.695</b>	<b>63.881.984</b>

Tablica 6: Višegodišnja kapitalna ulaganja realizirana su u iznosu od 17.399.695 KM ili 21,40%.

Na temelju pregleda raspoloživih i realiziranih sredstava po pojedinačnim projektima konstatirali smo da je kod većine projekata provedena procedura javnih nabava i da su projekti financijski realizirani u određenom iznosu. Izuzetak su sredstva namijenjena za višegodišnje projekte za nabavku objekta za Središnji ured i Regionalni centar Banja Luka (37.900.000 KM)<sup>18</sup> i izgradnju graničnih prelaza Doljani i Osoje (8.400.000 KM), kod kojih nije bilo realizacije:

- Uprava je u prosincu 2020. godine raspisala javni poziv za prikupljanje ponuda za kupovinu postojećeg poslovnog objekta za smještaj uposlenih u Središnjem uredu i Regionalnom centru Banja Luka. U roku predviđenom za dostavljanje ponuda dostavljena je samo jedna ponuda u iznosu od 84.249.000 KM bez PDV-a, što je konstatirano zapisnikom sa otvaranja ponuda od 23.12.2020. godine. Na temelju dokumenata koji su dostupni u ovoj fazi revizije, možemo konstatirati da je u javnom pozivu naveden prilično ograničavajući uvjet u pogledu lokacije objekta (udaljenost ne veća od tri kilometra od centra grada) i da je ponuđena cijena znatno iznad odobrenih sredstava (cijena sa PDV-om iznosi 98.571.330 KM, a odobrena sredstva za ove namjene iznose 37.900.000 KM). Kako postupak ocjene dostavljene ponude nije okončan do kraja završne revizije, stav o postupku nabave objekta ćemo moći dati tek po završetku svih aktivnosti i donošenju konačne odluke o dostavljenoj ponudi.
- Sredstva za izgradnju graničnih prelaza odobrena su kao redovni kapitalni izdaci u proračunu za 2020. godinu, a krajem decembra 2020. godine donesene su odluke kojim se izgradnja graničnih prelaza odobrava kao višegodišnji projekat. Pored činjenice da je proračun odobren krajem srpnja, zbog čega nije bilo moguće pravovremeno pokrenuti ili realizirati pokrenute nabave planirane kao kapitalni izdatak, smatramo da nije opravdano sredstva planirati na poziciji kapitalnih izdataka, a zatim krajem godine donositi odluke o odobravanju višegodišnjih projekata. Izgradnja graničnih prelaza obično se ne može realizirati u tijeku jedne kalendarske godine, zbog čega je iste pravovremeno planirati kao višegodišnje projekte. Time se ponovo potvrđuju ranije konstatirani nedostaci u pogledu planiranja i odobravanja sredstava za višegodišnje projekte, a naročito u pogledu trajanja projekata i nedostatku odgovornosti zašto se neki od projekata nisu realizirali u planiranom tj. odobrenom roku.

Testiranjem pojedinačnih projekata uočili smo da je zahtjeve za plaćanjem situacija u prosincu potpisao ravnatelj, a da na popratnim dokumentima koji su nama dostavljeni nema ovjere Odsjeka za održavanje i izgradnju, ili rukovoditelja projekta, tima i sl., uz napomenu da su radovi

<sup>18</sup> Za višegodišnji projekat su odlukama Vijeća ministara BiH broj 249/13 od 08.11.2013.godine (Službeni glasnik BiH broj 95/2013) i broj 10/15 od 21.01.2015 (Službeni glasnik BiH broj 20/15), odobrena sredstva u ukupnom iznosu od 37.900.000 KM, od čega je za kupovinu objekta namijenjen iznos od 36.000.000 KM, a za opremanje objekta iznos od 1.900.000 KM

ovjereni od strane nadzornog organa. Navedeno nije sukladno internim procedurama stvaranja obveza.

Nadalje, ponovno smo uočili sporost i neefikasnost u realizaciji višegodišnjih kapitalnih ulaganja u 2020. godini što ima za posljedicu da značajna osigurana financijska sredstva ostaju imobilna i neiskorištena (ista se samo prenose iz godine u godinu), i što dovodi u pitanje efikasnost uporabe javnog novca. Višegodišnji zastoje u realiziranju višegodišnjih kapitalnih projekata posebice se ističe kod realizacije kupovine zgrade za smještaj Središnjeg ureda i RC Banja Luka što najvećim dijelom generira ukupni nizak procent realizacije višegodišnji kapitalnih ulaganja (21,4%).

## **PREPORUKA 8**

**Kako su projekti višegodišnjih kapitalnih ulaganja izuzetno značajni za rad i funkcioniranje Uprave, Uprava je dužna da u narednom razdoblju maksimalnu pozornost posveti efikasnoj realizaciji svih navedenih projekata.**

### **5.2 Pregled prihoda i primitaka**

Ukupno ostvareni prihodi i primici po ekonomskim kategorijama u periodu od 1.1. do 31.12.2020. godine, iskazani su u iznosu od 30.257.214 KM, što je za 404.214 KM više u odnosu na prihode i primitke planirane budžetom za 2020. godinu.

Značajni prihodi odnose se na: prihode od iznajmljivanja prostora na graničnim prelazima (209.926 KM), prihode od naknade troškova štampanja i kupovine poreznih i kontrolnih markica (2.296.011 KM), prihode od taksi (26.667.863 KM), prihode od prodaje stalnih sredstava (66.123 KM) i primitke od donacija (980.382 KM).

#### **5.2.1 Prihodi od iznajmljivanja prostora na graničnim prelazima**

Ostvareni prihodi od iznajmljivanja prostora na graničnim prelazima u 2020. godini iznose 209.926 KM i odnose se na uplate režijskih troškova (električna energija, voda, odvoz smeća i sl.) od strane zakupaca poslovnog prostora na graničnim prelazima (špediteri, ugostitelji i sl.) koje su definirane potpisanim pojedinačnim ugovorima o zakupu (sa aneksima) sa Upravom. Uprava plaća ukupne fakture za ovu vrstu troškova, pa naknadno vrši prefakturiranje troškova po svakom zakupcu u skladu sa kvadraturom poslovnog prostora. Ova vrsta potraživanja se evidentiraju na kontima 131391-Ostala potraživanja i 391311-Ostala razgraničenja. Regionalni centri Uprave vrše praćenje realizacije ovog procesa (pripremaju prefakturiranje troškova i prate uplate u saradnji sa Središnjim uredom Uprave).

*Sugeriramo Upravi da, u saradnji sa Ministarstvom financija i trezora BiH, razmotri mogućnost primjene AR-Receivebles modula obzirom da se radi o fakturiranim prihodima.*

#### **5.2.2 Prihodi od naknade troškova tiskanja i kupovine poreznih i kontrolnih markica**

Prihodi od naknade troškova tiskanja i kupovine poreznih i kontrolnih markica iznose 2.296.011 KM. Pravilnikom o akciznim markicama za duhanske prerađevine, alkoholna pića, voćnu

prirodnu rakiju, kavu i vino<sup>19</sup> i Pravilnikom o posebnim uvjetima evidentiranja i obilježavanja brašna koje se stavlja na tržište<sup>20</sup> je propisano da troškove tiskanja akciznih i evidencijskih markica snosi porezni obveznik-podnositelj zahtjeva za tiskanje markica. Uprava ima uspostavljen sustav internih kontrola procesa koji obuhvata podnošenje zahtjeva poreznog obveznika za tiskanjem akciznih 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 Uputstvom o postupku podnošenja zahtjeva za tiskanje, izdavanje i naplatu akciznih markica i izmjenama Uputstva 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 plaćanju kao ni potraživanja za neplaćene usluge tiskanja. Postoji registar zahtjeva za tiskanje akciznih markica.

Analizom cijena naknada troškova za tiskanje akciznih 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 tiskanje (za duhan, kavu i brašno), a za alkohol je 0% (razlike zbog povećane cijene troška u zadnjem okvirnom sporazumu sa tiskarom iz 2018. godine). U skladu sa navedenim, nameće se pitanje formiranja cijena prema poreznim obveznicima definiranim u Naputku o postupku podnošenja zahtjeva za tiskanje, izdavanje i naplatu akciznih markica i izmjenama Naputka, s obzirom da naručitelji akciznih i evidencijskih markica za duhan, kavu i brašno plaćaju veće iznose od stvarnih troškova tiskanja (za 10%), a naručitelji akciznih markica za alkohol plaćaju cijenu koja je ista kao i stvarni trošak tiskanja.

### 5.2.3 *Prihodi od pristojbi*

U 2020. godini je ukupno ostvareno **26.667.863 KM** prihoda od pristojbi. Procesom revizije je konstatirano da Uprava nema zadovoljavajući sustavni pristup kontrole naplate prihoda, s

*Uprava nema zadovoljavajući sustav kontrole naplate prihoda od pristojbi.*

obzirom na to da se ne vrši periodično sravnjenje prihoda na način da se kompariraju podaci iz Glavne knjige o napolatama i

dokumentacija vezana za uplate koji bi bio informatički podržan. Dokaze o uplati pristojbi na Jedinstveni račun trezora u postupcima koje vodi Uprava, stranke najčešće dostavljaju u carinske ispostave pri Regionalnim centrima koje su disperzirane na različitim lokalitetima, a izvode o dnevnim promjenama na kojim su iskazane predmetne uplate knjiži Ministarstvo financija i trezora BiH. 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 od moguće zlouporabe od strane uplatitelja što, u konačnici, može voditi do manje uplaćenih prihoda.

Uprava je u 2020. godini aktivno surađivala sa Ministarstvom financija i trezora BiH kako bi se stvorile pretpostavke za preuzimanjem podataka o naplaćenim приходima putem web servisa, ali navedene aktivnosti još uvijek nisu okončane. Testiran je web servis i kreirana su neophodna izvješća, sukladno zahtjevima Sektora za carine. Uprava je početkom 2021. godine, potvrdila ispravnost testnog web servisa Ministarstvu financija i trezora BiH, u smislu mogućnosti preuzimanja podataka, ispravnosti XML-a i usuglašenosti podataka sa Glavnom knjigom za

<sup>19</sup> Službeni glasnik BiH, broj 50/09 i 74/14

<sup>20</sup> Službeni glasnik BiH, broj 3/06 i 58/10

određeni dan, uz napomenu da je testiranje izvršeno u ograničenim uvjetima (bez punog opterećenja). U toku su aktivnosti oko izrade Memoranduma o razmjeni podataka između Ministarstva financija i trezora BiH i Uprave, i potpisivanje istog. Ističemo da ni ovo rješenje neće rezultirati sustavnim spravljenjem prihoda, ali će omogućiti lakši pristup obavljanja naknadne kontrole koju će carinici morati vršiti ručno.

Podsjećamo, da su u tijeku 2019. godine, sprovedene opsežne kontrolne aktivnosti od strane službenika Uprave koje su obuhvatile provjere uplate administrativne pristojbe u razdoblju od 01.01.2018.-30.09.2019. godine i utvrđene su značajne nepravilnosti gdje su špediteri koji pripremaju robu za carinjenje zlouporabljivali dokaze u 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 administrativne pristojbe u iznosu od 3.658.126 KM. Veći iznos duga je naplaćen, ali sa 31.12.2019. godine ukupan ostatak nenaplaćenog duga je iznosio 804.110 KM. Prema raspoloživim informacijama, u tijeku 2020. godine je naplaćeno 228.150 KM, ali je ostalo još 575.960 KM duga koji bi se trebao naplatiti putem postupka prinudne naplate. Pretpostavljamo da je za jedan dio duga već nastupila i zastara.

Prema Zakonu o administrativnim pristojbama<sup>21</sup> postupak prinudne naplata 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 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 konsultirati njihove propise o prinudnoj naplati poreza građana i utvrditi koje dokumente je potrebno dostaviti kako bi se postupak prinudne naplate sproveo. Uprava se, u skladu sa navedenim, obratila entitetskim poreznim upravama. Poreska 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 vezi sa naplatom administrativnih pristojbi, nakon čega je zaključeno da Uprava zajedno sa ministarstvima financija i svim nadležnim institucijama pokuša doći do rješenja. Uprava je u ožujku 2021. godine predložila Ministarstvu financija i trezora BiH, održavanje zajedničkog sastanka kako bi se riješilo predmetno pitanje, ali sastanak nije održan uslijed pogoršane epidemiološke situacije uzrokovane pandemijom virusa Corona. Do danas nije riješeno pitanje nadležnosti za naplatu administrativnih pristojbi prinudnim putem.

## **PREPORUKA 9**

**Potrebno je nastaviti započetu suradnju sa Ministarstvom financija i trezora BiH kako bi se stvorile pretpostavke za unaprjeđenje postojećeg sustava praćenja i kontrole naplate prihoda uz odgovarajuću informatičku podršku.**

### **5.3 Bilanca stanja**

Ukupna aktiva Uprave iskazana je u iznosu od 156.208.787 KM, a sastoji od kratkoročnih potraživanja (1.526.580 KM) i neotpisane vrijednosti stalnih sredstava (154.682.207 KM). Značajnija potraživanja se odnose na date avanse (1.242.340 KM), potraživanje za refundaciju naknade bolovanja (148.303 KM), ostala potraživanja koja se najvećim dijelom odnose na

<sup>21</sup> 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

režijske troškove za zakup na graničnim prelazima (106.906 KM) i prelazni račun potraživanja na kome su evidentirana potraživanja za povrat PDV i razna potraživanja čija obustava se vrši od plaća (28.812 KM).

Pasiva Uprave ukupno iznosi 174.232.667 KM, a čine je kratkoročne tekuće obveze (6.433.459 KM), obveze prema djelatnicima (6.177.444 KM), kratkoročna razgraničenja (6.939.556 KM) te izvori sredstava (154.682.207 KM). Kratkoročne tekuće obveze se najvećim dijelom odnose na obveze prema dobavljačima (6.407.109 KM). Kratkoročna razgraničenja su rezerviranja po zaključenim ugovorima koncem godine, za koja su sredstva planirana u proračunu tekuće godine, a za koje će računi biti ispostavljeni u narednoj fiskalnoj godini.

Obveze prema djelatnicima se odnose na obveze za bruto plaću i naknade troškova za prosinac 2020. godine, koje su izmirene početkom 2021. godine.

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

### **5.3.1 Popis sredstava i izvora sredstava**

Uprava je izvršila popis stalnih sredstava, novčanih sredstava, potraživanja i obveza na 31.12.2020. godine. Popisom nisu konstatirane značajnije nepravilnosti. Redovan godišnji popis je proveden je nakon donošenja odluke ravnatelja o provođenju popisa, naputka o redovitom godišnjem popisu te formiranja povjerenstava u regionalnim centrima.

Odlukom ravnatelja su prihvaćeni rezultati popisa i donesena odluka o prihvaćanju prijedloga za rashod opreme, starih rezervnih dijelova i materijala i sitnog inventara. Na osnovu odluke o rashodovanju izvršena su knjiženja u poslovnim knjigama Uprave.

Popisom je obuhvaćen materijal na zalihama, ali je u zapisnicima povjerenstvo konstatiralo da postoje razlike između podataka u modulu i stanja utvrđenog popisom, jer u modulu nije unesen cjelokupan materijal na zalihi, nego samo onaj koji je nabavljan nakon početka implementacije modula. Pitanje vlasništva zgrade koju je koristio Regionalni centar Sarajevo još nije riješeno, što je konstatirano u zapisniku i ponovo navedeno da se ovoj problematici treba posvetiti u budućem razdoblju.

Osim neznatnih odstupanja između podataka u bilanci stanja i izvješća o obračunu inventure, te pozicije na vanbilančnim kontima koje su na sredstvima iskazane sa stanjem u minusu, a na izvorima sa stanjem u plusu, nisu utvrđene značajnije razlike.

Izvršen je popis oduzete robe za razdoblje 01.01.2019.-30.06.2020. godine, sačinjeno Izvješće o godišnjem popisu na dan 30.12.2020. godine i dostavljeno ravnatelju Uprave. U Izvješću je naveden prijedlog mjera za postupanje sa oduzetom robom u dijelu gdje su se utvrdila odstupanja stvarnog stanja u odnosu na stanje upisano u evidencijskim knjigama.

## **6. UPOŠLJAVANJE I STATUS ANGAŽIRANIH OSOBA**

Zakonom o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2020. godinu, Upravi je odobreno 2.458 uposlenih. Na 31.12.2020. godine, Uprava je imala 2.440 uposlenih, od čega je 2.325 uposleno na neodređeno vrijeme, a 115 na određeno vrijeme.

Putem ugovora o djelu, u Upravi je angažirano 30 osoba.

**Interni konkurs:** Uprava je u tijeku 2020. godine provela proceduru internog oglašavanja za upražnjena radna mjesta 12 rukovoditelja organizacijskih jedinica Uprave (šefovi grupa i odsjeka) i jednog radnog mjesta stručni savjetnik-vođa referata.

**Interni premještaji:** Postupak premještaja uposlenih unutar Uprave je uređen Pravilnikom o premještaju uposlenih u Upravi<sup>22</sup>. Prema navedenom pravilniku vrši se premještaj uposlenog izmjenom rješenja o radu sa jednog na drugo, isto ili slično radno mjesto, u skladu sa objektivno utvrđenim potrebama službe. Pod pojmom slično radno mjesto kod premještaja državnog službenika i uposlenika podrazumijeva se radno mjesto za jedan nivo više ili niže u odnosu na radno mjesto na koje je zaposleni raspoređen, a za koje ispunjava uvjete propisane aktom o unutarnjem ustrojstvu. U Upravi je sa 31.12.2020. godine interno premješteno 354 uposlenih na osnovu odluke i rješenja ravnatelja Uprave. Postoje slučajevi trajnih i privremenih premještaja, a rješenja se obnavljaju mjesečno ili tromjesečno.

Internim premještajem većina zaposlenih je unaprijeđena sa npr. 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. U takvim slučajevima uposleni su se žalili Odboru državne službe za žalbe. U 2020. godini je bilo ukupno 15 žalbi. Četiri žalbe su uvažene, deset žalbi je odbijeno kao neosnovane i jedan postupak je obustavljen. Uočili smo slučajeve gdje su se vršili interni premještaji na radno mjesto koje je dva ili tri nivoa više u odnosu na radno mjesto na koje je uposleni raspoređen, npr. 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 ili se ubrzo unaprijedi.

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 2020. godine proveden interni natječaj za upražnjena radna mjesta 12 rukovoditelja organizacijskih jedinica Uprave (šefovi grupa i odsjeka), devet zaposlenih, od ukupno 354 premještene osobe, su interno premješteni sa niže pozicije na poziciju rukovoditelja organizacijskih jedinica bez provođenja internog oglašavanja. Navedeni interni premještaji su okarakterizirani kao privremeni. Postupak internog oglašavanja bi se trebao vršiti u svim slučajevima popunjavanja upražnjenih radnih mjesta rukovoditelja organizacijskih jedinica u skladu sa vlastitim Pravilnikom o premještaju uposlenih, a ne samo za pojedine pozicije. Pored navedenog, jedna osoba je još od 2019. godine privremeno premještena na radno mjesto operativnog rukovoditelja - pomoćnika ravnatelja zbog dužeg odsustva sa rada osobe koja je prvobitno imenovana na navedenu poziciju sa mandatom od četiri godine, tako da je sa 31.12.2020. godine bilo šest operativnih rukovoditelja-pomoćnika ravnatelja u odnosu na odobrenih pet. Također, još jedna osoba je u tijeku 2020. godine nekoliko mjeseci bila privremeno premještena na radno mjesto operativnog rukovoditelja - pomoćnika ravnatelja.

**Privremeno obavljanje poslova visoke stručne spreme od strane uposlenika koji obavljaju poslove sa srednjom stručnom spremom:** Uprava je u skladu sa aktom Agencije za državnu službu BiH, odobravalala rješenjem privremeno obavljanje poslova visoke stručne spreme uposlenicima koji obavljaju poslove sa srednjom stručnom spremom, a koji su u međuvremenu stekli visoku stručnu spremu. Na ovaj način su tijekom 2020. godine raspoređena 94 uposlena, a isplata plaća vršena je u visini plaće srednje stručne spreme. Bilo je više slučajeva gdje se odobravalo privremeno obavljanje poslova visoke stručne spreme u trajanju od dvije godine izdavanjem dva rješenja.

---

<sup>22</sup> Broj 02-2-2630/14 od 24.10.2014. godine



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.

**Plaćeno odsustvo:** U tijeku 2020. godine je odobreno plaćeno odsustvo za četvero uposlenih radi stručnog usavršavanja u inozemstvu-pohađanje postdiplomskog master-studija u Napulju u razdoblju od 13.01.-19.06.2020. godine, pozivajući se na Odluku o stipendiranju na specijalističkim postdiplomskim studijima u zemlji i inozemstvu državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine<sup>23</sup>. Odredbom članka 4., stavak (2) navedene Odluke, propisano je da za vrijeme trajanja postdiplomskog studija u inozemstvu službenik ima pravo na naknadu u iznosu od 100% neto plaće.

**Odlasci iz službe:** Na osnovu internog pregleda možemo konstatirati da je u razdoblju od 01.01. do 31.12.2020. godine u Upravi prestao radni odnos za 99 uposlenih i to zbog: stjecanja uvjeta za starosnu mirovinu (48 osoba), stjecanja uvjeta za prijevremenu mirovinu i invalidsku mirovinu (6 osoba), sporazumnog prestanka radnog odnosa (11 osoba), izricanja disciplinske mjere prestanka radnog odnosa (1 osobe), ukidanja rješenja Agencije za državnu službu BiH (1 osoba), slučaja smrti (14 osoba), prekida ugovora o radu na određeno vrijeme (16 osoba), neplaćenog odsustva (2 osoba) i dr.

**Ocjenjivanje državnih službenika i uposlenika:** Uprava je izvršila ocjenjivanje državnih službenika i uposlenika za razdoblje 01.01.-31.12.2020. godine, u skladu sa Pravilnikom o ocjenjivanju rada uposlenih u Upravi<sup>24</sup>. U Pravilniku je navedeno da se redovito ocjenjivanje vrši najmanje jednom godišnje. Trenutno, u Upravi nije uspostavljena praksa da se vrši polugodišnje ocjenjivanje državnih službenika. Izvješće o ocjenjivanju svih zaposlenih (državnih službenika i uposlenika) je 15.03.2021. godine proslijeđeno Agenciji za državnu službu BiH. Ocjenjeno je 2.375 uposlenih, s tim da je 851 uposleni ocjenjen sa ocjenom „naročito uspješan“, 1.497 uposlenih sa ocjenom „uspješan“, 26 uposlenih sa ocjenom „zadovoljava“ i 1 uposleni sa ocjenom „ne zadovoljava“. Ostali uposleni nisu ocijenjeni jer ne ispunjavaju uvjete (bolovanje, neplaćeno odsustvo, suspenzije i sl.).

**Disciplinski postupci:** Uprava ima imenovana četiri prvostepena disciplinska povjerenstva i jedno drugostepeno disciplinsko povjerenstvo. Na osnovu internog pregleda možemo konstatirati da je tijekom 2020. godine vođeno 52 disciplinska postupaka protiv uposlenika Uprave po osnovu teže ili lakše povreda službene dužnosti koja se stavlja na teret uposlenom. Za okončane postupke izrečene disciplinske mjere su se kretale od pismene opomene, novčane kazne, degradacije na 12 ili 24 mjeseca pa sve do najoštrije mjere prekida radnog odnosa. Pojedini postupci su prekinuti s obzirom da se došlo do saznanja da se za iste vodi krivični postupak pred Sudom BiH.

**Suspenzije:** Prema raspoloživim podacima, u tijeku 2020. godine bilo je 24 slučaja suspenzija uposlenih u Upravi. Od tog broja, devet suspenzija je riješeno i okončano u 2020. godini i dvije u 2021. godini.

Postupcima revizije utvrđeno je sljedeće:

<sup>23</sup> Službeni glasnik BiH, broj 61/05, 40/06

<sup>24</sup> Službeni glasnik BiH” broj 4/12 i 18/12

**Prijem zaposlenih na neodređeno vrijeme:** Agencija za državnu službu BiH je, u veljači 2020. godine, objavila javni oglas za popunu 92 radna mjesta u Upravi na osnovu članka 19. stavak (4) i članka 32a. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH<sup>25</sup>. Predmetni članovi definiraju postupak prijema državnih službenika u slučaju prijena ili preuzimanja nadležnosti od strane institucija Bosne i Hercegovine. Važno je napomenuti da je ovaj postupak različit od redovnog postupka javnog oglašavanja u pogledu kraćeg roka za podnošenje prijave, strukture pismenog dijela stručnog ispita i sl. Kako su nas informirali iz Uprave, odredbe o prijenu ili preuzimanju nadležnosti utvrđene se naslijeđenom praksom iz prethodnih godina u saradnji sa Agencijom za državnu službu BiH koja je, u ime Uprave, raspisala javni oglas. Napominjemo kako smo tijekom revizije uočili da je Agencija za državnu službu kreirala tabelarni pregled institucija BiH kojim je Agencija odredila koje institucije, kao temelj za raspisivanje oglasa, trebaju primjenjivati članak 21., a koje članak 32a. Zakona o državnoj službi. Navedeni dokument je, prema našem mišljenju, diskutabilan, s obzirom da je generirao niz pitanja i utjecao na razinu transparentnosti u upošljavanju.

Uprava je objavila obavještenje o javnom natječaju u četiri dnevna lista i u obavještenju navela da je isti objavljen na službenoj internet stranici Agencije za državnu službu BiH, čime je zadovoljen princip transparentnosti.

Nakon okončane procedure, postavljena su 84 državna službenika, s tim da je 28 osoba prethodno bilo uposleno na neodređeno vrijeme u Upravi sa srednjom stručnom spremom, 15 osoba je bilo uposleno na određeno vrijeme na radnim mjestima državnih službenika, uz suglasnost Agencije za državnu službu BiH, dvije osobe su bile uposlene na određeno vrijeme na radnim mjestima uposlenika i dvije osobe su bile angažirane u Upravi po ugovoru o djelu u 2019. godini i jednim dijelom u 2020. godini. Za još dva najuspješnija kandidata su se čekale sigurnosne provjere, pa su postavljeni na radna mjesta državnih službenika početkom 2021. godine.

Također, Agencija za državnu službu BiH je, u lipnju 2020. godine, objavila javni oglas za popunu jednog radnog mjesta u Upravnom odboru Uprave na temelju članka 19. stavak (4) i članka 32a. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH. Procedura je okončana, a u studenom 2020. godine je postavljen državni službenik.

Članak 32a. Zakona o državnoj službi tretira prijem državnog službenika u slučaju kada je utemeljena nova institucija temeljem prijena ili preuzimanja nadležnosti. Revizijom smo utvrdili da u tijeku godine nije bilo izmjene zakonskih propisa u pogledu prijena ili preuzimanja nadležnosti. Stoga nije jasno zašto su se Uprava i Agencija za državnu službu opredijelile za ovakav način prijema kada je Uprava utemeljena još 2005. godine, u odnosu na redovne transparentnije procedure upošljavanja. Smatramo da primjena navedenog propisa kod procesa upošljavanja u tijeku 2020. godine nije odgovarajuća i ne odgovara samoj suštini spomenute odredbe.

## **PREPORUKA 10**

**Ne dovodeći u pitanje stvarnu potrebu za upošljavanjem, preporučamo Upravi da raspisivanje javnog oglasa i prijem državnih službenika provodi u skladu sa zakonskim odredbama koje odgovaraju činjeničnom stanju.**

Uprava je u ožujku 2020. godine okončala natječajnu proceduru po javnom oglasu za popunjavanje radnih mjesta uposlenika (SSS) objavljenom u prosincu 2019. godine za 66 izvršitelja. Primljeno je 66 osoba, s tim da je naknadno jedna osoba sporazumno prekinula radni

<sup>25</sup> Službeni glasnik BiH, broj 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10, 40/12 i 93/17

odnos, a jedna osoba je nakon okončanja natječajne procedure po drugom oglasu primljena na radno mjesto državnog službenika. Od toga broja 32 osobe su već radile u Upravi kao uposlenici na određeno vrijeme. Nakon provedenih procedura javnog natječaja, uslijedilo je 29 internih premještaja novozaposlenih pa se nameće pitanje o stvarnoj potrebi za radnim mjestom za koje je raspisan natječaj.

Dvije osobe su se vratile sa neplaćenog odsustva.

**Prijem uposlenih na određeno vrijeme:** Sa 31.12.2020. godine u Upravi su bila uposlena 103 uposlenika (SSS) po ugovoru o radu na određeno vrijeme bez prethodno provedene natječajne

*Uprava upošljava veći broj osoba putem ugovora o radu na određeno vrijeme bez provođenja natječajne procedure, što predstavlja netransparentan način upošljavanja.*

procedure s tim da je 31 osoba prvi put angažirana u 2020. godini, a ostali su već radili i u prethodnom periodu po istom temelju. Ugovori se obnavljaju mjesečno ili tromjesečno. Prema Zakonu o radu institucija BiH,

poslodavac može bez provođenja natječajne procedure izvršiti prijem u radni odnos uposlenika na određeno vrijeme do tri mjeseca, kada zbog hitnosti obavljanja posla, iznenadnog povećanja obima posla i iznenadnog odsustva uposlenika nije moguće pravovremeno provesti javni oglas.

Međutim, evidentno je da većina uposlenika putem ugovora o radu na određeno vrijeme je zaposlena više od tri mjeseca i u Upravi radi duži niz godina, s tim da su se pravili kraći prekidi radnog odnosa. Kao karakterističan primjer navodimo da je jedna osoba otišla u mirovinu u 2020. godini, a bila je uposlena u Upravi na određeno vrijeme još od 2010. godine. Uprava smatra da provođenje natječajnih procedura za upošljavanje na određeno vrijeme zahtjeva duže vremensko razdoblje i pokazuje se nesvrshodnim.

Također, sa 31.12.2020. godine u Upravi je bilo uposleno 12 osoba na radnim mjestima državnih službenika na određeno vrijeme uz suglasnost Agencije za državnu službu BiH zbog hitnosti posla. U tijeku godine, po ovom osnovu je radilo ukupno 35 osoba, a od toga broja četiri osobe su prvi put uposlene u 2020. godini, 29 osoba je radilo po istom osnovu i u 2019. godini (15 osoba je nakon provedene natječajne procedure primljeno u stalni radni odnos), a dvije osobe su u Upravi bile angažirane temeljem ugovora o djelu (u 2019. godini i jednim dijelom u 2020. godini). *Ističemo da je 17 osoba imalo obnovljenu suglasnost Agencije za državnu službu BiH, odnosno 16 osoba je dobilo po dvije suglasnosti i jedna osoba tri suglasnosti na vremensko razdoblje od po tri mjeseca, a radile su tijekom dvije godine sa kraćim prekidom.*

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 porodijskog 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 osnovu 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 16 osoba dala odobrenje da one budu angažirane po navedenom osnovu na razdoblje od 18 mjeseci, umjesto maksimalno devet mjeseci, kako je to Zakonom o državnoj službi u

institucijama BiH definirano. Za jednu osobu, putem svoje tri suglasnosti, Agencija je dala odobrenje za angažman od 27 mjeseci.

Uvažavajući 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 zapošljavanja.

#### **PREPORUKA 11**

**Uprava treba da, prilikom upošljavanja putem ugovora o radu na određeno vrijeme duže od tri mjeseca, postupi sukladno zakonskim propisima koji reguliraju način upošljavanja, poštujući načelo transparentnosti.**

**Interni premještaji po nalogu ravnatelja:** Uprava je vršila interne premještaje po nalogu ravnatelja Uprave zbog potrebe posla pri čemu je uposleni zadržavao postojeće rješenje i visinu plaće, a upućivan je na radno mjesto koje nije predviđeno sistematizacijom ili je popunjeno u odnosu na broj uposlenih predviđen sistematizacijom. Ovakav način premještanja uposlenih nije u skladu sa Pravilnikom o ovlaštenjima i ovlaštenim službenim osobama Uprave koji regulira pitanje dodatka za pripadajuće radno mjesto. Postoje slučajevi gdje zaposleni primaju dodatak na plaću, a bivaju premješteni na radno mjesto za koje nije predviđen dodatak na plaću i obratno, gdje zaposleni ne primaju dodatak na plaću, a bivaju premješteni na radno mjesto za koje je predviđen dodatak na plaću, čime je narušen princip „ista plata za isto radno mjesto“.

Ukupno je na ovaj način interno premješteno **106** uposlenih. U nalogima koji se mjesečno produžavaju stoji da će se poslovi obavljati privremeno, s tim da pojedini uposlenici godinama rade po navedenom osnovu (npr. od 2015. 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. U prosincu 2020. godine, veći broj naloga za interne premještaje je prestao da važi, odnosno oni nisu obnovljeni.

#### **PREPORUKA 12**

**Ponovno preporučamo Upravi da pitanje dodatka na plaću, 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.**

**Ugovori o djelu:** Izdaci po osnovu ugovora o djelu realizirani su u 2020. godini u neto iznosu od 170.712 KM i veći su u odnosu na prethodnu godinu za 16.566 KM ili 11%. Angažirano je ukupno 30 izvršilaca. Planirani proračun za ove namjene iznosio je 184.800 KM. Četiri sudska vještaka različite struke su bili angažirani jednokratno uz pojedinačnu naknadu od 170 KM do 5.985 KM. Ostalih 26 osoba je bilo angažirano u razdobljima od jednog do 12 mjeseci uz isplaćene pojedinačne mjesečne naknade od 250 KM do 1.000 KM na slijedećim poslovima: različiti poslovi IT-a, obrada i priprema materijala u prekršajnim postupcima iz oblasti carina, poslovi iz oblasti javnih nabavki, poslovi uspoređivanja, procjenjivanja i analiziranje relevantnih obavještajnih informacija, poslovi iz oblasti poreza vezano za vođenje Jedinog registra obveznika indirektnih poreza, poslovi u carinskoj laboratoriji, poslovi za potrebe Odsjeka za obuku, poslovi financijskog praćenja projekta izgradnje GP Svilaj, poslovi kadrovske službe i sl. U pojedinačnim ugovorima stoji da navedene osobe imaju različita obrazovanja: diplomirani ekonomisti, pravnici, psiholozi, inženjeri poljoprivrede (osoba angažirana u Sektoru za informacione tehnologije), itd. Jedna osoba angažirana za poslove financijskog praćenja projekta je bivši uposlenik Uprave u penziji.

Analizom pojedinačnih mjesečnih izvješća o radu se može zaključiti da se u većini slučajeva radi o redovitim poslovima Uprave, dok se u podacima pripremljenim za potrebe revizije navodi da se u svim slučajevima radi o nesistematiziranim radnim mjestima. 12 osoba angažiranih po osnovu ugovora o djelu bilo je angažirano i u prethodnoj 2019. godini, a jedna osoba je angažirana još od 2018. godine. Napominjemo da su dvije osoba bile angažirane po ugovoru o djelu jednim dijelom 2020. godine, a zatim uposlene u Upravi na određeno vrijeme uz suglasnost Agencije za državnu službu BiH. Jednim dijelom godine je jedna osoba bila uposlena u Upravi na određeno vrijeme, uz suglasnost Agencije za državnu službu BiH, a drugim dijelom godine angažirana putem ugovora o djelu. Također, dvije osobe su prevashodno bile angažirane putem ugovora o djelu, a nakon provedene natječajne procedure uposlene na neodređeno vrijeme.

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

### **PREPORUKA 13**

**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.**

## **7. JAVNE NABAVE**

Uprava je donijela Plan javni nabava za tekuće izdatke i objavila ga na svojoj internet stranici. Do usvajanja proračuna donesene su tri izmjene i dopune, a nakon usvajanja proračuna potrebe za nabavama su planirane kroz izmjene i dopune ranije donesenog Plana nabava za tekuće izdatke. Rješenjem ravnatelja formirana su povjerenstva za svaki postupak javnih nabava.

Dio planiranih procedura javnih nabava, za koje su planirana značajna sredstva, nisu okončane iako su planirane i pokrenute, jer nije dostavljen dovoljan broj ponuda (više lotova za sezonsko čišćenje snijega), ponuđena je veća vrijednost u ponudama u odnosu na planirani iznos (izgradnja graničnog prelaza Osoje), u proceduri nabavke opreme nije bilo moguće okončati aktivnosti za zaključenje ugovora (zbog čega je postupak poništen), a planirani postupak za izgradnju GP Doljani nije pokrenut. Na realizaciju pojedinih postupaka, naročito kod nabavke kapitalnih izdataka, utječe period usvajanja proračuna koji je za 2020. godinu usvojen krajem srpnja 2020. godine, te preostalo vrijeme do kraja kalendarske godine nije dovoljno da se nabave, u slučajevima kad postoje žalbe ili nije dostavljena nijedna ponuda, realiziraju do kraja godine.

**Povjerenstva:** Na temelju dostavljenih rješenja i izjava članova povjerenstava, uočili smo da je u većem broju postupaka za održavanje ili izgradnju objekata kao predsjedavajući povjerenstva imenovan rukovoditelj odsjeka koji je pokretač nabave. Stav je Uprave da se prilikom

imenovanja članova povjerenstva za javne nabave rukovodi odredbama internog akta<sup>26</sup> te da je potpisivanjem izjave o nepristranosti i povjerljivosti te nepostojanju sukoba interesa u postupku za koji su imenovani osiguran zahtjev o nepostojanju izravnog ili neizravnog sukoba interesa. Međutim, za veći broj testiranih postupaka u prethodnoj reviziji dostavljene su nam izjave koje predsjedavajući nije potpisao prije otvaranja ponuda. Naknadno, u periodu obavljanja završne revizija su nam dostavljene potpisane izjave od strane predsjedavajućeg i svih članova povjerenstva. *Ne sporeći stručnost predsjedavajućeg povjerenstva, smatramo da prigodom imenovanja povjerenstva nije u potpunosti zadovoljen princip razdvajanja dužnosti, jer je ista osoba pokretač nabave, predsjedavajući povjerenstva, a kao ovlaštena osoba prati realizaciju zaključenih ugovora.*

#### PREPORUKA 14

**Prigodom imenovanja povjerenstava za javne nabave bilo bi korisno, uz zahtjeve u pogledu stručnosti članova, ispoštovati i načelo razdvajanja dužnosti u pojedinim fazama procesa nabava (koji obuhvata faze planiranja nabave, provođenje samog postupka i nadzor nad realizacijom ugovorenih obveza).**

**E-aukcija:** Uprava je, u skladu sa postojećim propisima, planirala provođenje e-aukcije u svim postupcima kod kojih je kao kriterij za ocjenu utvrđena najniža cijena tehnički zadovoljavajuće ponude. Planirane e-aukcije realizirane su u postupcima u kojima je dostavljeno više od jedne ponude.

**Okvirni sporazumi:** Praćenje realizacije okvirnih sporazuma nije znato izmijenjeno u odnosu na prethodnu godinu jer još uvijek nisu osigurani uvjeti da se prati realizacija pojedinačno po okvirnim sporazumima ukoliko je sa dobavljačem zaključeno nekoliko okvirnih sporazuma.

*U tijeku 2020. godine Uprava je realizirala procedure javnih nabava čiji pregled po vrstama postupaka i vrijednost zaključenih ugovora je naveden u Tablici broj 7<sup>27</sup>.*

Red. broj	Vrsta postupka	Planirani broj postupaka	Broj provedenih postupaka	Vrijednost ugovora u KM (s PDV-om)	Učešće u vrijednosti ugovora u %
1	Otvoreni	47	46	18.286.791,17	93,76
2	Konkurentski	31	29	473.256,91	2,43
3	Aneks II dio B	8	8	80.680,90	0,41
4	Pregovarački	7	7	230.335,32	1,18
5	Izravni	137	134	389.298,32	2,00
6	Izuzeća od primjene ZJN	0	1	43.018,50	0,22
7	Izvršene nabave bez provođenja ZJN	0	0	0,00	0,00
UKUPNO		<b>230</b>	<b>225</b>	<b>19.503.381,12</b>	<b>100,00</b>

Tablica 7: Pregled procedura javnih nabava realiziranih tijekom 2020. godine

Nabave su realizirane u ukupnom iznosu od 19.503.381 KM (sa PDV-om), od čega se na nabavke iz tekućih izdataka odnosi iznos do 9.997.0521 KM, a na kapitalne izdatke iznos od

<sup>26</sup> Odredbama internog pravilnika Uprave propisano je imenovanje povjerenstva o javnim nabavkama u kome je navedeno da će prigodom imenovanja voditi da većina članova Povjerenstva poznaje propise o javnim nabavama i da najmanje jedan član Povjerenstva posjeduje posebnu stručnost u oblasti predmeta javne nabave

<sup>27</sup> Tablicu sa pregledima postupaka sačinila je Uprava, u koloni „Vrijednost ugovora“ navedene su vrijednosti zaključenih ugovora sa PDV-om, a ne vrijednosti okvirnih sporazuma

9.506.330 KM. Provedeno je 46 otvorenih, 29 konkurentskih, sedam pregovaračkih, jedna procedura sa izuzećem primjene Zakona o javnim nabavama, dok su ostale nabave provedene izravnim sporazumima.

U tablici realiziranih postupaka nije obuhvaćen postupak koji se odnosi na granični prijelaz Svilaj, za koji je nabava radova provedena putem javnog oglasa za prikupljanje ponuda, uz primjenu pravila iz supsidijarnog sporazuma potpisanog sa Europskom investicionom bankom (EIB). Ugovorena vrijednost radova iznosi 15.994.871 KM i djelomično se financirana iz sredstava granta (iznos od 20% vrijednosti radova i 100 % usluga nadzora), a ostatak iz proračunskih sredstava i sredstava osiguranih posebnim odlukama Vijeća ministara BiH. Napominjemo kako je postupak proveden u 2019. godini, ugovor zaključen u 2020. godini – nakon odobrenih sredstava od strane Vijeća ministara BiH.

*Predmetom revizije bile su određene, finansijski značajne i, prema profesionalnoj prosudbi revizora, rizičnije procedure javnih nabava.*

Revizijskim postupcima obuhvaćeni su sljedeći postupci nabava:

- gorivo (okvirni sporazumi u iznosu od 884.598 KM),
- usluge osiguranja vozila (99.415 KM),
- dijelovi i usluge održavanja motornih vozila marke Škoda u RC Sarajevo i vozila marke Škoda i VW u Središnjem uredu i RC Banja Luka (tri okvirna sporazuma po 80.000 KM),
- održavanja štampača (110.000 KM),
- održavanje objekata (vrijednost okvirnih sporazuma za 1.360.000 KM),
- 80-gramskog papira za tiskanje (227.400 KM),
- usluge košenja trave (240.000 KM),
- zakupa vodova (iznos za testirane lotove 297.398 KM),
- nabava platforme za rezervnu lokaciju (2.820.000 KM),
- nadogradnja centrale (89.970 KM),
- izvođenje radova na rekonstrukciji bivšeg objekta FUC u Tuzli (783.551 KM),
- izvođenje radova na objektu Arhiv Mostar-II faza (1.708.993 KM),
- dodatni radovi na rekonstrukciji GP Vardište (83.898 KM),
- izvođenje radova na GP Bratunac - Ljubovija (11.950.112 KM),
- tiskanje evidencijskih markica za brašno (431.520 KM),
- vozila (106.500 KM),
- elektronska oprema (152.787 KM),
- toneri (iznos za testirane lotove 219.910 KM),
- službena odijela i obuća (iznos za testirane lotove 498.157 KM),
- obnove licenci (521.332 KM),
- održavanje carinskog softvera (957.265 KM),
- održavanje poreskog softvera (1.581.195 KM),
- nadogradnje carinskog softvera (1.166.660 KM) i
- nadogradnje poreskog softvera (1.111.110 KM)<sup>28</sup>.

Provedenim procesom revizije možemo konstatirati da se i u 2020. godini za određeni broj postupaka nabava ponavljaju isti dobavljači te da je za određen broj provedenih postupaka nabava izbor najpovoljnijeg dobavljača vršen na temelju jedne zaprimljene ponude, za koje pojave bi trebalo izvršiti odgovarajuće analize.

---

<sup>28</sup> Iznosi su bez PDV-a

Analizom i testiranjem provedenih procedura nabava utvrđene su slične slabosti kao i prethodnih godina, a koje se najvećim dijelom odnose na zaključivanje okvirnih sporazuma na iznos planirane vrijednosti, ocjenu ponuda bez liste dijelova ili materijala koji će se nabavljati prilikom realizacije okvirnog sporazuma, čime nisu stvoreni uvjeti za kontrolu fakturiranih cijena.

*Nedostatke u revidiranim procedura javnih nabava provedenih u 2020. godini navodimo u nastavku teksta:*

**Nabava usluga održavanja carinskog i poreskog softvera i usluge nadogradnje carinskog i poreskog softvera (4.816.239 KM):**

Uprava je putem otvorenih postupaka provela procedure nabava za usluge održavanja i nadogradnje carinskog softvera u carinskom podsustavu te usluge održavanja i nadogradnje poreznog softvera u poreznom podsustavu Uprave. Kriteriji

*U postupcima nabave usluga održavanja carinskog i poreskog softvera i uslugama nadogradnje carinskog i poreskog softvera (4 postupka) utvrđeni su kriteriji za ocjenu tehničke i profesionalne sposobnosti kojima je, u određenoj mjeri, ograničena konkurencija.*

za dodjelu ugovora spomenutih nabava je najniža cijena tehnički zadovoljavajuće ponude a tenderske dokumentacije su preuzete 11 ili više puta. U sva četiri postupka su utvrđeni slični kriteriji za dokazivanje tehničke i profesionalne

sposobnosti, a odnose se na uspješnu realizaciju najmanje jednog ugovora čiji je predmet nabave razvoj i uvođenje ili održavanje sustava za koji se provodi nabava na državnoj razini u posljednje tri godine od dana objave obavještenja o nabavi. Takvu vrstu usluge na državnoj razini moguće je realizirati jedino u Upravi (jer nijedan drugi ugovorni organ nema takvu vrstu softvera), a u dosadašnjoj realizaciji održavanja i nadogradnje tih podsustava usluge je obavljao samo jedan ponuđač. Pored toga, postavljeni su uvjeti i u pogledu minimalnog broja uposlenih ili angažiranih članova tehničkog osoblja, pa je za održavanje carinskog softvera u carinskom podsustavu tražen broj od 13 članova tima, dok je za nadogradnju tog softvera tražen broj od 10 članova tima. Za obje nabavke je za 5 članova tima postavljen uvjet od minimalno 10 godina radnog iskustva. Kod nabave održavanja poreznog softvera u poreznom podsustavu i nadogradnje tog softvera traženo je minimalno 20 članova tehničkog osoblja na teritoriji Bosne i Hercegovine, od kojih je za 8 članova traženo radno iskustvo od minimalno 10 godina. U sva četiri postupka je navedeno da jedan stručnjak ne može biti angažiran na više pozicija u okviru postavljenih kriterija za svaku pojedinačnu nabavu.

Imajući u vidu vrijednost realiziranog ugovora (na državnoj razini) koji je postavljen kao kriteriji kojim se trebala dokazati tehnička i profesionalna sposobnost, broj angažiranog osoblja i zahtjevi u pogledu minimalnog broja godina profesionalnog iskustva, smatramo da je postavljenim kriterijem sužena konkurencija i narušena opća načela Zakona o javnim nabavama. Aktivna i pravična konkurencija se osigurava kroz kreiranje tenderske dokumentacije koja će osigurati stvarnu (realnu) konkurenciju a time i najefikasnije korištenje javnih sredstava u vezi sa predmetom nabavom i njenom svrhom, što predstavlja opća načela iz članka 3. Zakona o javnim nabavama. Smatramo kako na ovaj način definirana tenderska dokumentacija ukazuje na ograničenje konkurencije te utječe na transparentnost i konkurentnost samog procesa nabave.

Za sva četiri postupka dostavljena je po jedna ponuda istog ponuđača (Lanaco d.o.o Banja Luka), čije vrijednosti se nikako ili neznatno razlikuju od planiranog iznosa.

Red. broj	Nabava	Procijenjena vrijednost u KM	Vrijednost zaključenog ugovora u KM (bez PDV-a)	Razlika
-----------	--------	------------------------------	---	---------



1.	Nadogradnja carinskog softvera	1.166.666,67	1.166.660,00	6,67
2.	Održavanje carinskog softvera	957.264,96	957.264,96	0,00
3.	Nadogradnja poreznog softvera	1.111.111,11	1.111.110,00	1,11
4.	Održavanje poreznog softvera	1.581.196,58	1.581.195,00	1,58
5.	<b>UKUPNO</b>	<b>4.816.239,32</b>	<b>4.816.229,96</b>	<b>9,36</b>

Tablica 8: Pregled procijenjenih vrijednosti i vrijednosti zaključenih ugovora

Također smo uočili da je gotovo isto osoblje bilo angažirano u timovima na realizaciji održavanja i nadogradnje pojedinog sustava - jedan član tima angažiran je na realizaciji sva 4 ugovora (održavanje i nadogradnja oba sustava), a dio članova radi na realizaciji 3 ugovora. Time se na određeni način dovodi u pitanje opravdanost zahtjeva u tenderskoj dokumentaciji u pogledu angažiranog osoblja i uvjeta da jedan stručnjak ne može biti angažiran na više pozicija. Ovi zahtjevi su ispunjeni ako se svaka nabava promatra zasebno u odnosu na ostale, ali je realizacija svih ugovora predviđena u istom vremenskom razdoblju, na temelju čega se može zaključiti da ne mogu biti zadovoljeni postavljeni uvjeti prilikom realizacije sva četiri ugovora.

U postupku nabave usluga održavanja carinskog softvera je dostavljena žalba na tendersku dokumentaciju za koju je navedeno da ima ograničavajući efekt na konkurenciju i da je sačinjena sa ciljem favoriziranja jednog ponuđača na tržištu. Nakon dostavljene žalbe, žalitelj je obavijestio Upravu da je donio odluku da odustaje od žalbe, te žalba nije uzeta u dalje razmatranje.

Nadalje, nakon održanog završnog razgovora sa predstavnicima Uprave po okončanju revizije za 2020. godinu, a na kojem su prezentirani rezultati revizije, od strane Uprave nam je dostavljeno pismeno pojašnjenje koje se odnosi na predmetne nabave. Spomenuto pojašnjenje naglašava značaj/specifičnost sustava čije održavanje i nadogradnja su predmet nabave te naglašava potrebu za postavljenjem visokih uvjeta za kvalifikaciju ponuđača. Također, naznačeno je da nije ograničena tržišna konkurencija iz razloga što kompanije koje rade razvoj ovakvih proizvoda posjeduju traženo iskustvo koje se ogleda u makar jednoj implementaciji na državnoj razini, a samim tim se ispunjava i uvjet jer su u gotovo svim državama izravni porezi, porez na dodanu vrijednosti i carine pod ingerencijom države.

Uvažavajući značaj spomenutih sustava i potrebu za postavljenjem visokih uvjeta za kvalifikaciju ponuđača, napominjemo da kod predmetnih nabava preferencijalni tretman domaćeg ima faktor 30%, a da za domaće tržište nije prezentirano istraživanje tržišta koje potvrđuje prisustvo više ponuđača koji zadovoljavaju spomenute kriterije, osim ponuđača sa kojim je sklopljen ugovor.

## PREPORUKA 15

**Uprava je dužna voditi računa da prigodom utvrđivanja kriterija za ocjenu ponuda osigura načelo konkurentnosti kao jedno od temeljnih načela Zakona o javnim nabavama.**

### ***Ostali nedostaci u provedenim procedurama javnih nabava odnose se na sljedeće:***

- Kod nabavke usluga održavanja objekata i graničnih prelaza kriterij za ocjenu ponuda je cijena usluge, bez zahtjeva u pogledu dostavljanja cijene robe ili lager liste na osnovu kojih ugovorni organ može kontrolirati cijene prigodom potrebe za ugradnjom.
- Kod nabavke 80-gramskog papira, održavanja objekata, isporuke, ugradnje dijelova za održavanje fax i kopir aparata i nabavke službenih vozila dostavljene su garancije za dobro izvršenje ugovora na ugovoreni iznos bez PDV-a, a ne na iznos ukupne

vrijednosti ugovora koji se plaća dobavljaču (vrijednost sa PDV-om). Uprava nam je dostavila odgovor Agencije za javne nabavke na upit u vezi sa iznosom garancije za dobro izvršenje ugovora, te su nas informirali da će ubuduće postupati u skladu sa pojašnjenjem da je osnovica za tu vrstu garancije ukupna vrijednost ugovora koja obuhvata i PDV,

- Vrijednost zaključenog okvirnog sporazuma za jedan lot u postupku nabavke tonera, ugovori za dva lota u postupku nabave elektronske opreme i ugovor za nabavku službenih vozila je znatno iznad planirane vrijednosti, na osnovu čega se ne mogu potvrditi aktivnosti Uprave provedene u cilju istraživanja tržišta. Prilikom donošenja odluke o dodjeli ugovora za lot kod kog je iznos ponude znatno prelazio planiranu vrijednost, Uprava se rukovala ukupnom vrijednošću zaključenih okvirnih sporazuma za sve lotove, koji je u okviru planiranog, pa je zaključen dvogodišnji okvirni sporazum u iznosu od 90.983 KM (planirana vrijednost za te namjene je iznosila 40.000 KM). Slična obrazloženja o vrijednosti ukupno zaključenih ugovora, po svim lotovima, koja je u okviru ukupne planirane vrijednosti, su navedena za nabavu elektronske opreme (vrijednost ugovora za jedan broj lotova je znatno niža od planirane vrijednosti), a kod nabave službenih vozila razlika između planirane vrijednosti i dostavljene ponude su osigurana iz priliva ostvarenog od prodaje stalnih sredstava.
- Ponuđač je u svojoj ponudi dostavio certifikat ISO 9001:2015 kao dokaz o tehničkoj i profesionalnoj sposobnosti, mada je u tenderskoj dokumentaciji tražen certifikat ISO 9001:2000. Povjerenstvo je smatralo da nije bilo razloga za eliminaciju ponude, jer je dostavljeni certifikat naprednija verzija ISO certifikata 9001 koji se odnosi na menadžment upravljanja kvalitetom.

#### **PREPORUKA 16**

**Uprava treba, u slučajevima kada iz objektivnih razloga nije moguće utvrditi ukupan iznos obima usluge ili roba, od dobavljača zahtijevati pregled cijena robe za koju se može pretpostaviti da će biti neophodna u periodu realizacije okvirnog sporazuma.**

#### **PREPORUKA 17**

**Uprava treba prije pokretanja procedure javnih nabava istražiti tržište te kroz planiranu vrijednost nabave osigurati da odstupanje između dostavljenih ponuda bude minimalno u odnosu na planiranu vrijednost te na taj način ne dovede u pitanje zaključivanje ugovora ukoliko planirana sredstva nisu dovoljna.**

*U procedurama javnih nabava u okviru višegodišnjih projekata, po kojima su zaključeni ugovori u 2020. godini, konstatirali smo da postoje odstupanja između dostavljenih ponuda i planiranih vrijednosti projekata, zbog čega su tražena dodatna sredstva za realizaciju projekata:*

- Sredstva za izgradnju GP Bratunac - Ljubovija su, na temelju odluke Vijeća ministara BiH, odobrena u iznosu od 11.000.000 KM<sup>29</sup>, a u odluci Uprave o pokretanju postupka nabavke (decembar 2018. godine) i obavještenju o nabavci (januar 2019. godine) kao planirana vrijednost je naveden iznos od 12.393.162 KM bez PDV-a (ili 14.500.000 KM sa PDV-om). U momentu objave obavještenja o nabavci sredstva u iznosu koji je naveden u obavještenju, Sredstva u tom iznosu nisu bila odobrena u odluci Vijeća ministara BiH. Vijeće ministara BiH je, izmjenom odluke o višegodišnjem projektu od

<sup>29</sup> Odluka o odobravanju višegodišnjeg projekta „Izgradnja graničnog prelaza Bratunac - Ljubovija“ (Službeni glasnik BiH, broj 5/17)

30.12.2019.godine<sup>30</sup>, utvrdilo novu vrijednost projekta u iznosu od 14.500.000 KM te je 13.03.2020. godine potpisan ugovor za izvođenje radova u iznosu od 13.981.630 KM (sa PDV-om),

- Izgradnja GP Svilaj planirana je u iznosu od cca 13.000.000 KM, od čega su odlukom Vijeća ministara BiH odobrena sredstva u iznosu 10.250.000 KM<sup>31</sup>, a ostatak je planiran iz grant sredstava Europske investicione banke. Iznos od 13.000.000 KM je naveden u odluci o raspisivanju javnog poziva za prikupljanje ponuda kao planirani iznos, a u postupku nabave je utvrđeno da su dostavljene ponude u iznosu koji je znatno iznad planirane vrijednosti projekta<sup>32</sup>. Zbog nemogućnosti zaključenja ugovora bez osiguranja nedostajućih sredstava, Uprava se obratila Vijeću ministara BiH da iznađe mogućnost za osiguranjem dodatnih sredstva u iznosu od 7.000.000 KM. Dodatna sredstva u iznosu od 7.000.000 KM iz sredstava sukcesije na temelju naplate klirinškog duga od Ruske federacije odobrena su u siječnju 2020. godine<sup>33</sup>, kroz proračune za 2020. i 2021. godinu. Ugovor sa ponuđačem u vrijednosti od 18.713.999 KM (sa PDV-om) potpisan je 31.03.2020. godine.

*Uvažavajući činjenicu da Uprava provodi značajan/veliki broj postupaka nabava i ograničenja zbog nepravovremenog donošenja proračuna, evidentno je da postoji prostor za unaprjeđenje efikasnosti u postupcima javnih nabava, od istraživanja tržišta do kreiranja tenderske dokumentacije i tehničkih specifikacija, a sve u cilju efikasnog i zakonitog provođenja postupaka javnih nabava*

## 8. OSTALO

### 8.1. Upravni odbor Uprave

#### Realizacija preporuka iz revizijskog Izvješća za 2019. godinu:

Ured za reviziju institucija BiH izvršio je financijsku reviziju Uprave za 2019. godinu, sačinio Izvješće o financijskoj reviziji kojim je obuhvaćeno i poslovanje Upravnog odbora Uprave. U okviru Izvješća o obavljenoj financijskoj reviziji Uprave za 2019. godinu su dane preporuke i Upravnom odboru. Uvidom u poduzete aktivnosti Upravnog odbora, dajemo osvrt na realizaciju preporuka:

#### Realizirane preporuke:

- Upravni odbor Uprave je svojim aktom broj: 02-07-53/20 od 5.6.2020. godine zatražio mišljenje od Ministarstva pravde BiH glede rješavanja pitanja registracijskog statusa Upravnog odbora. Ministarstvo pravde BiH je svojim aktom broj: 09-02-4-4035/20 od 29.7.2020. godine dostavilo mišljenje u kojem je, između ostalog, navedeno da se Upravni odbor zbog svih specifičnosti ***ne treba registrirati kao pravna osoba*** prema odredbama Zakona o registraciji pravnih osoba koje osnivaju institucije BiH, jer on u skladu sa svim odredbama *lex specialis* propisa, u pravnom prometu nastupa nesmetano, samostalno, odnosno u potpunosti koristi svoja prava i obveze.

<sup>30</sup> Službeni glasnik BiH, broj 7/20

<sup>31</sup> Odluka o odobravanju projekta nabavke i izgradnje objekata za regionalne centre i glavnu kancelariju Uprave i izgradnje i rekonstrukcije graničnih prelaza (Službeni glasnik BiH, broj 20/15)

<sup>32</sup> Procedura nabavka nije obuhvaćena testiranim uzorkom zbog primjene izuzeća iz članka 10 stavak 1. točka c. Zakona o javnim nabavama BiH (provedena po pravilima Europske investicione banke)

<sup>33</sup> Službeni glasnik BiH, broj 16/20

## Nerealizirane preporuke:

- Upravni odbor nije riješio pitanje angažiranja vanjske revizije, tj. revidiranja prikupljanja i raspodjele prihoda – u tijeku 2020. godine nije bilo nikakvih aktivnosti po ovom pitanju (ukupno prikupljeni prihodi u tijeku 2020. godine iznose 7 milijardi i 229 miliona KM).
- Nije riješena problematika iz oblasti dodatka na plaću kroz usvajanje novog pravilnika o ovlaštenjima i ovlaštenim službenim osobama Uprave (potrebna suradnja sa Upravom).

## Realizacija u tijeku:

- 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. Upravni odbor Uprave je na sjednici održanoj 25.1.2021. godine donio zaključak kojim se ravnatelj Uprave zadužuje da u narednom razdoblju *ex officio* – po službenoj dužnosti primjenjuje odredbe zakona koje tretiraju ovo područje.

## **Status i nadležnosti Upravnog odbora**

Upravni odbor Uprave je pravna osoba i za svoj rad odgovara Vijeću ministara BiH. Sastoji se od šest članova kojeg čine ministar financija i trezora BiH, ministri financija Federacije i Republike Srpske i tri stručnjaka za neizravno oporezivanje. Članovi Upravnog odbora Uprave, konsenzusom biraju predsjedavajućeg iz reda članova, na mandat od pet godina. Ravnatelj Uprave, predstavnik iz Distrikta i predstavnik Centralne banke imaju status promatrača u Upravnom odboru Uprave. Upravni odbor Uprave pored nadležnosti vezanih za utvrđivanja prijedloga politike i pokretanje pripreme zakonskih propisa u vezi s neizravnim oporezivanjem BiH i informiranje Vijeća ministara BiH, entitetskih vlada i Distrikta o politici i provođenju u vezi s indirektnim porezima i sl., ima značajan utjecaj na rad same Uprave kroz svoje nadležnost u vidu definiranja strateških ciljeva Uprave i ocjene uspješnosti Uprave u postizanju tih ciljeva, odobravanje prijedloga proračuna Uprave, odobravanje godišnjeg plana rada i Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji koje ravnatelj pripremi itd.

## ***Planiranje i izvršenje proračuna***

**Izvršenje proračuna:** U operativnom proračunu Uprave, poštujući odredbe članka 13. Zakona o sustavu neizravnog oporezivanja u Bosni i Hercegovini<sup>34</sup>, posebice su planirani troškovi Upravnog odbora Uprave, te je kao poseban program planirano financiranje Upravnog odbora. Sa 31.12.2020. godine u Upravnom odboru Uprave je bilo zaposleno 10 osoba po ugovoru o radu na neodređeno vrijeme, raspoređenih u Uredu predsjedatelja Upravnog odbora i tri odjeljenja. Za financiranje Upravnog odbora planirana su sredstva u iznosu od 473.000 KM. U tijeku 2020. godine, za financiranje rada Upravnog odbora Uprave utrošeno je 359.737 KM (76% u odnosu na odobrena sredstva) i to po proračunskim pozicijama – kao što je prikazano u sljedećoj tablici:

Red. broj	O p i s	Planirano u KM	Ostvareno u KM	Indeks %
1.	Bruto plaće i naknade	371.000	313.887	85
2.	Naknade troškova uposlenih	35.000	35.722	102
3.	Putni troškovi	3.000	100	3

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

4.	Izdaci telefonskih i PTT usluga	4.000	2.096	52
5.	Ugovorene i druge usluge	50.000	7.857	16
6.	Ostali troškovi	10.000	275	3
7.	<b>UKUPNO</b>	<b>473.000</b>	<b>359.737</b>	<b>76</b>

Tablica 9: Planirani i ostvareni izdaci Upravnog odbora Uprave

Nizak postotak izvršenja ukupno 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 BiH<sup>35</sup>. U tijeku 2020. godine još uvijek nije bilo riješeno pitanje isplata naknada članovima Upravnog odbora, ali smo uočili kako su pojedinim članovima Upravnog odbora na ime tužbi po pitanju naknada izvršene isplate cca 17.000 KM.

Nadalje, ističemo kako smo uvidom u dostavljenu dokumentaciju utvrdili da su od 25.1.2021. godine počele vršiti isplate naknade članovima Upravnog odbora u visini od 475,69 KM mjesečno – sukladno zaključcima Upravnog odbora od 25.1.2021. godine.

**Rukovođenje Upravom - Status ravnatelja Uprave:** Prema Zakonu o sustavu neizravnog oporezivanja BiH<sup>36</sup>, izbor i imenovanje ravnatelja Uprave, sa mogućnošću jednog ponovnog imenovanja, kao i razrješenje sa dužnosti (na prijedlog Upravnog odbora Uprave) je u nadležnosti Vijeća ministara BiH, u skladu sa odredbama Zakona o ministarskim

*Vijeće ministara BiH još uvijek nije donijelo odluku o raspisivanju natječaja za izbor i imenovanje ravnatelja Uprave.*

imenovanjima, imenovanjima Vijeća ministara i drugim imenovanjima BiH<sup>37</sup>. Vijeće ministara BiH je Rješenjem od 06.06.2016. godine<sup>38</sup> imenovalo ravnatelja Uprave na mandatno razdoblje od četiri godine, s tim da se radi o drugom mandatu. Mandat ravnatelja je istekao 06.06.2020. godine. Napominjemo kako Vijeće ministra BiH još uvijek nije donijelo odluku ili zaključak kojim bi se zadužili Generalno tajništvo Vijeća ministra BiH da u skladu sa Zakonom o ministarskim imenovanjima, imenovanjima Vijeća ministara i drugim imenovanjima BiH i odredbama Zakona o sustavu neizravnog oporezivanja u BiH provede administrativnu proceduru za izbor imenovanja ravnatelja Uprave (sukladno Zakonu Upravni odbor Uprave služi kao izborno povjerenstvo za imenovanje ravnatelje Uprave).

*Mišljenja smo da bi imenovanje ravnatelja Uprave trebalo biti u fokusu djelovanja Vijeća ministara BiH i Upravnog odbora Uprave u narednom razdoblju, uzimajući u obzir ulogu i značaj Uprave kao institucije – Uprava ima ključnu ulogu u cjelokupnom financijskom sustavu BiH, kao i rizike sa kojim se suočava institucija zbog postojećeg statusa najodgovornije osobe u Upravi.*

## 8.2. Sudbeni sporovi

Ponovno ističemo i ukazujemo na činjenicu 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 iskazanim tablicama se ne mogu sa sigurnošću smatrati pouzdanim. Sve evidencije imaju različitu formu te sadrže različite podatke u svezi sa sporovima.

<sup>35</sup> Službeni glasnik BiH, broj 88/15

<sup>36</sup> Službeni glasnik BiH, broj: 44/03, 52/04, 34/07, 4/08, 49/09, 32/13 i 91/17

<sup>37</sup> Službeni glasnik BiH, broj: 37/03

<sup>38</sup> Službeni glasnik BiH, broj: 47/16

Prema dostavljenim podacima Uprave - prikazani su sljedeći podaci:

- Uprava je tužena u 24 predmeta radi naknade štete, ukupne vrijednosti sporova su 15.436.745 KM;
- Uprava je tužilac u sedam predmeta radi naknade štete, zbrine vrijednosti sporova 106.827 KM;
- Uprava je tužena u 36 imovinsko pravnih predmeta, zbirna vrijednost ovih sporova je 971.894 KM;

Pored navedenih, putem Grupe za prinudnu naplatu, Uprava sudjeluje u postupku restrukturiranja firme „Željeznice Srpske“, bez navedenog iznosa potraživanja. Podaci Sektora za poslovne usluge su sadržani u dvije tablice i to:

- Uprava u svojstvu tužioca istupa u 52 predmeta, ukupne vrijednosti 21.002,558 KM;
- Uprava u svojstvu tuženog istupa u 47 predmeta, zbirna vrijednost ovih predmeta je 28.975.496 KM.

Prema svim dostavljenim podacima, Uprava postupa u 167 predmeta čija ukupna vrijednost, prema navedenim tabelarnim pregledima, iznosi 66.492.523 KM. Usporedbom sa revizijskim nalazom za 2019. godinu, očigledno je da se radi o uvećanju ukupnog zbira svih utuženih iznosa od preko 50%. Tabelarni pregledi ne sadržavaju podatke pojedinačno za regionalne centre te stoga nije moguće usporediti stanja i eventualno odrediti koliko i gdje je došlo do uvećanja broja sporova. Ovo onemogućava da se izvrši uvid i eventualno otkriju slabosti koje su uzrokom povećanja broja sporova ili podrži rad organizacijskih jedinica u slučaju preopterećenja. Imajući u vidu navedeno, Uprava jeste centralizirala podatke, ali je došlo do miješanja istih u jedinstvene evidencije koje pokazuju organsko stanje, ali ne i rizične i goruće točke unutar sustava. Tijekom revizije utvrdili smo također kako su troškovi sudbeni sporova u tijeku 2020. godine iznosili 198.183 KM što je za 144.823 KM više u odnosu na prethodnu godinu.

Nadalje, uočili smo kako je Odjeljenje za pravne poslove upozorilo i na postupanja jedinica za Prinudnu naplatu koje nerijetko proizvodi sudske sporove. U tom smislu reviziji je skrenuta pozornost na stavljanje hipoteka na cjelokupne stambene objekte, u kojima se nalaze stambene jedinice koje su u statusu „vanknjižnog“ vlasništva trećih osoba. Prinudna naplata treba da bude provođena u skladu sa svim relevantnim propisima i na način da se rizik od sudskih sporova svede na najmanju moguću mjeru.

Općenito, evidencije o sudbenim sporovima i dalje 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 18**

**Prijeko je potrebno izvršiti detaljnu analizu postojećeg stanja svih sudskih sporova, analizu urednosti i ažurnosti evidencije o svim sudbenim sporovima kako na razini Uprave tako i u regionalnim centrima. Na temelju izvršenih analiza poduzeti odgovarajuće aktivnosti kako bi u svakom momentu Uprava imala uredne i ažurne evidencije. Nadalje potrebno je kreirati procedure komunikacija i suradnje između Središnjeg ureda i regionalnih centara Uprave po pitanju sudbenih sporova.**

### 8.3. Problematika oduzetih vozila

Uprava je i tijekom 2020. godine nastavila proces rješavanja cjelokupnog pitanja oduzetih motornih vozila koji je naslijeđen još od carinskih uprava entiteta i koji značajno i dalje opterećuje poslovanje Uprave po raznim segmentima (troškovi zakupa, trošenje resursa, rizici otuđenja i zlouporaba itd.).

U tijeku 2020. godine, za LOT II (RC Sarajevo) postupak uništenja vozila je završen u cijelosti, odnosno izvršeno je uništenje svih vozila koja su bila predmetom uništenja za što je izdata Potvrda o vrijednosti otkupljenih korisnih otpadaka i ostataka predmeta. Za LOT IV (RC Mostar) postupak uništenja vozila je također završen u cijelosti, odnosno izvršeno je uništenje svih vozila koja su bila predmetom uništenja za što je izdata Potvrda o vrijednosti otkupljenih korisnih otpadaka i ostataka predmeta uništenja. Ukupna vrijednost naplaćenih prihoda iznosi 232.570,33 KM za uništenje oduzetih vozila kod RC Mostar i RC Sarajevo.

Nadalje, za LOT I (Centralno skladište i RC Banja Luka) postupak uništenja vozila je u tijeku, odnosno izvršeno je preuzimanje vozila (prva faza), a koja će biti predmet uništenja od strane izabranog izvršitelja. Ravnatelj Uprave je Rješenjem broj: 01-16-16-32-58-1/21 od 23.02.2021.godine imenovao Povjerenstvo za nadzor nad uništenjem motornih vozila (druga faza). Povjerenstvo je otpočela sa radom dana 21.04.2021.godine. Za LOT II (RC Tuzla) postupak uništenja je u tijeku.

U razgovoru sa odgovornim osobama Uprave saznali smo kako su navedeni postupci preuzimanja i uništenja vozila u tijeku 2020. godine bili otežani zbog pandemije COVID-19, ali smo također obaviješteni da se proces uništenja oduzetih vozila planira završiti do kraja 2021. godine.

Kada je u pitanju sustavno postupanje sa oduzetom robom, u razgovoru sa odgovornom osobom u Upravi, rečeno nam je kako su planirane aktivnosti na izmjeni podzakonskih propisa koji reguliraju problematiku sa oduzetom robom, kroz odobreni Twinning projekat, koji je započet i u tijeku je formiranje i imenovanje radne grupe za izradu akta.

#### **PREPORUKA 19**

**Potrebno je da Uprava okonča aktivnosti vezane uništavanje oduzetih motornih vozila i pristupi sustavnom rješavanju problematike oduzete robe koje bi bilo utemeljeno na dobroj praksi i kvalitetnom zakonodavnom okviru.**

### 8.4. IT revizija

U tijeku obavljanja IT revizije za 2020. godinu smo konstatirali određene nedostatke u područjima: kadrovske popunjenosti, javnih nabava, Oracle licenci, NCTS sustava, novog poreznog softvera, telekomunikacijske mreže, rezervne lokacije, video nadzora i sl. Detaljniji nalazi i preporuke su prezentirani u Memorandumu o izvršenoj završnoj financijskoj reviziji za 2020. godinu, a koji, radi opće sigurnosti sustava, nisu sadržani u Izvješću.

## 9. KOMENTARI

Uprava je u ostavljenom roku dostavila komentare na Nacrt izvješća o reviziji za 2020. godinu, ali navedeni komentari ne sadrže nove informacije i dokaze koji bi uticali na izmjenu Nacrta izvješća o reviziji za 2020. godinu, već se više odnose na planirane aktivnosti koje će se poduzimati u narednom periodu vezano za otklanjanje uočenih nedostataka, a koje će biti predmetom revizije za 2021. godinu. U odnosu na Nacrt izvješća izvršena je korekcija u točki 4. Proračun, u dijelu koji se odnosi na raspoloživa sredstva, a na temelju korekcija u Izvješću o izvršenju proračuna koji je Uprava dostavila Ministarstvu financija i trezora BiH. Preostali tekst konačnog Izvješća neizmijenjen je u odnosu na Nacrt izvješća o reviziji za 2020. godinu. Upravni odbor Uprave nije dostavio komentare na Nacrt izvješća o reviziji za 2020. godinu, premda je i Upravnom odboru isti zasebno dostavljen, uz mogućnost dostavljanja komentara.

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

Miro Galić, viši revizor, v.r.

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

Miro Galić, viši revizor, v.r.

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

Snježana Baštinac, viši revizor, v.r.

Fatima Mehanović, revizor, v.r.

Adnan Muharemagić, revizor, v.r.

Nerman Velić, IT revizor, v.r.

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

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

Dragoljub Kovinčić, viši revizor, v.r.

## **Privici**

Tablica I. – Pregled rashoda proračuna za 2020. godinu

Tablica II. – Bilanca stanja na 31.12.2020. godine

Izjava o odgovornostima rukovodstva



## Pregled rashoda proračuna za 2020. 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
<b>1. Tekući izdaci</b>	<b>88,836,000</b>	<b>-3,870,000</b>	<b>84,966,000</b>	<b>83,181,634</b>	<b>98</b>
Bruto plaće i naknade	60,500,000	-400,000	60,100,000	59,875,047	100
Naknade troškova zaposlenih	10,570,000	430,000	11,000,000	10,999,938	100
Putni troškovi	260,000	15,000	275,000	252,054	92
Izdaci telefonskih i pošt.usluga	1,299,000		1,299,000	1,191,719	92
Izdaci za energiju i kom. usluge	2,088,000	170,000	2,258,000	2,257,773	100
Nabavka materijala	1,493,000	-150,000	1,343,000	1,221,814	91
Izdaci za usl. prijevoza i goriva	616,000	-100,000	516,000	491,125	95
Unajmljivanje imovine i opreme	2,665,000	-125,000	2,540,000	2,518,970	99
Izdaci za tekuće održavanje	6,475,000	-4,370,000	2,105,000	1,282,435	61
Izdaci za osiguranje	400,000	-30,000	370,000	181,895	49
Ugovorene i druge posebne usluge	2,470,000	690,000	3,160,000	2,908,865	92
<b>2. Kapitalni izdaci</b>	<b>11,459,000</b>	<b>-4,501,988</b>	<b>6,957,012</b>	<b>6,072,318</b>	<b>87</b>
Nabavka zemljišta			0		
Nabavka građevina	8,400,000	-8,400,000	0		
Nabavka opreme	759,000	563,012	1,322,012	437,329	33
Nabavka ostalih stalnih sredstava	2,300,000	3,335,000	5,635,000	5,634,989	100
Rekonstrukcija i invest.održavanje			0		
<b>3. Tekući grantovi</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	
			0		
<b>4. Budžet-neposredna potrošnja(1+2+3)</b>	<b>100,295,000</b>	<b>-8,371,988</b>	<b>91,923,012</b>	<b>89,253,952</b>	<b>97</b>
<b>5. Višegodišnja kapitalna ulaganja</b>	<b>0</b>	<b>81,281,679</b>	<b>81,281,679</b>	<b>17,399,695</b>	<b>21</b>
Nabavka zemljišta		105	105		
Nabavka građevina		73,903,283	73,903,283	12,847,793	
Nabavka opreme		2,853,725	2,853,725	691,150	
Nabavka ostalih stalnih sredstava		2,735,592	2,735,592	2,722,863	
Rekonstrukcija i invest.održavanje		1,788,974	1,788,974	1,137,890	64
<b>6. Novčane donacije</b>	<b>215,000</b>	<b>902,170</b>	<b>1,117,170</b>	<b>902,017</b>	<b>81</b>
Putni troškovi	215,000	13,577	228,577	13,424	
Nabavka građevina		888,593	888,593	888,593	100
<b>7. Programi posebne namjene</b>	<b>0</b>	<b>7,150</b>	<b>7,150</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
		7,150	7,150		0
<b>8. Ukupno (4+5+6+7)</b>	<b>100,510,000</b>	<b>73,819,010</b>	<b>174,329,010</b>	<b>107,555,664</b>	<b>62</b>

Rukovodstvo je Pregled rashoda proračuna po ekonomskim kategorijama odobrilo dana \_\_\_\_\_ 2021. godine.

Ravnatelj  
Miro Džakula

**Bilanca stanja na dan 31.12.2020. godine**

Uprava za neizravno oporezivanje BiH

Tablica II

Opis	31.12.2020.	31.12.2019.	Procenat 2/3*100
1	2	3	4
<b>1. Gotovina, krat.potraživanja, razgraničenja i zalihe</b>	<b>1,526,580</b>	<b>266,558</b>	<b>573</b>
Novčana sredstva			
Kratkoročna potraživanja	1,526,580	266,558	<b>573</b>
Kratkoročni plasmani			
Interni finansijski odnosi			
Zalihe			
Kratkoročna razgraničenja			
<b>2. Stalna sredstva</b>	<b>154,682,207</b>	<b>146,666,195</b>	<b>105</b>
Stalna sredstva	232,555,748	215,150,735	<b>108</b>
Ispravka vrijednosti	77,873,541	68,484,540	<b>114</b>
Neotpisana vrijednost stalnih sredstava	154,682,207	146,666,195	<b>105</b>
Dugoročni plasmani			
Dugoročna razgraničenja			
<b>UKUPNO AKTIVA (1+2)</b>	<b>156,208,787</b>	<b>146,932,754</b>	<b>106</b>
<b>3. Kratkoročne obveze i razgraničenja</b>	<b>19,550,460</b>	<b>10,936,044</b>	<b>179</b>
Kratkoročne tekuće obveze	6,433,459	4,084,401	<b>158</b>
Kratkoročni krediti i zajmovi			
Obveze prema zaposlenima	6,177,444	6,070,048	<b>102</b>
Interni finansijski odnosi			
Kratkoročna razgraničenja	6,939,556	781,595	<b>888</b>
<b>4. Dugoročne obveze i razgraničenja</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	
Dugoročni krediti i zajmovi			
Ostale dugoročne obveze			
Dugoročna razgraničenja			
<b>5. Izvori sredstava</b>	<b>154,682,207</b>	<b>146,666,195</b>	<b>105</b>
Izvori sredstava	154,682,207	146,666,195	<b>105</b>
Ostali izvori sredstava			
Neraspoređeni višak prihoda/rashoda			
<b>UKUPNO PASIVA (3+4+5)</b>	<b>174,232,667</b>	<b>157,602,240</b>	<b>111</b>

## 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 finansijskih izvješća suglasno mjerodavnom okviru finansijskog izvješćivanja, te da je odobrilo finansijska izvješća.

Rukovodstvo **Uprave za neizravno oporezivanje Bosne i Hercegovine** (u daljem tekstu: Uprava) dužno je osigurati da finansijska izvješća za 2020. 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 finansijskom 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 2020. (Službeni glasnik BiH, 46/20) 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 finansijska izvješća daju fer i istinit prikaz finansijskog stanja Uprave.

Pri sastavljanju takvih finansijskih izvješća odgovornosti rukovodstva obuhvaćaju garancije:

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

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

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

Ravnatelj

Miro Džakula