



BOSNA I HERCEGOVINA

IZVJEŠTAJ O OBAVLJENOJ FINANSIJSKOJ REVIZIJI

*UPRAVE ZA INDIREKTNO 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

IZVJEŠTAJ
O OBAVLJENOJ FINANSIJSKOJ REVIZIJI
UPRAVE ZA INDIREKTNO OPOREZIVANJE
BOSNE I HERCEGOVINE
ZA 2020. GODINU

Broj: 02-16-1-957/21

Sarajevo, juli 2021. godine

Sadržaj

I	MIŠLJENJE NEZAVISNOG REVIZORA.....	5
1.	MIŠLJENJE O FINANSIJSKIM IZVJEŠTAJIMA	5
2.	MIŠLJENJE O USKLAĐENOSTI.....	8
II	IZVJEŠTAJ O REVIZIJI.....	10
1.	KRITERIJI	10
2.	REALIZACIJA RANIJIH PREPORUKA	10
3.	SISTEM INTERNIH KONTROLA.....	12
3.1	Organizacija i rukovođenje	13
3.2	Finansijsko upravljanje i kontrola	14
3.3	Interna revizija.....	15
3.4	Prevenција korupcije	15
4.	BUDŽET	16
4.1.	Aktivnosti u nadležnosti Uprave.....	18
5.	FINANSIJSKI IZVJEŠTAJI	19
5.1	Pregled rashoda i izdataka iz budžeta	19
5.1.1	<i>Bruto plaće.....</i>	20
5.1.2	<i>Naknade troškova zaposlenih</i>	22
5.1.3	<i>Izdaci za upotrebu vozila</i>	23
5.1.4	<i>Usluge štampanja poreznih markica</i>	24
5.1.5	<i>Zakup imovine i opreme</i>	24
5.1.6	<i>Kapitalni izdaci</i>	25
5.1.7	<i>Višegodišnja kapitalna ulaganja</i>	26
5.2	Pregled prihoda i primitaka	28
5.2.1	<i>Prihodi od iznajmljivanja prostora na graničnim prijelazima</i>	28
5.2.2	<i>Prihodi od naknade troškova štampanja i kupovine poreznih i kontrolnih markica</i>	28
5.2.3	<i>Prihodi od taksi</i>	29
5.3	Bilans stanja	30
5.3.1	<i>Popis sredstava i izvora sredstava</i>	31
6.	ZAPOŠLJAVANJE I STATUS ANGAŽOVANIH OSOBA	31
7.	JAVNE NABAVKE	37
8.	OSTALO	43
8.1.	Upravni odbor Uprave.....	43
8.2.	Sudski sporovi	46
8.3.	Problematika oduzetih vozila	47
8.4.	IT revizija.....	47
9.	KOMENTARI	48
	PRILOZI	48

I MIŠLJENJE NEZAVISNOG REVIZORA

Mišljenje nezavisnog revizora se daje na osnovu provedene finansijske revizije koja obuhvata reviziju finansijskih izvještaja i, u vezi s istom, reviziju usklađenosti aktivnosti, finansijskih transakcija i informacija s relevantnim zakonima i drugim propisima.

1. MIŠLJENJE O FINANSIJSKIM IZVJEŠTAJIMA

Mišljenje

Izvršili smo reviziju finansijskih izvještaja **Uprave za indirektno oporezivanje Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Uprava)** koji obuhvataju: bilans stanja na 31.12.2020. godine, pregled prihoda, primitaka i finansiranja po ekonomskim kategorijama, pregled rashoda i izdataka iz budžeta po ekonomskim kategorijama, posebne podatke o plaćama i broju zaposlenih, pregled dinamike zapošljavanja, pregled stalnih sredstava u obliku stvari i prava, pregled kapitalnih ulaganja, pregled doznaka iz tekuće rezerve budžeta, za godinu koja završava na taj dan i analizu izvršenja budžeta – tekstualni dio, uključujući i rezime značajnih računovodstvenih politika.

Prema našem mišljenju, finansijski izvještaji Uprave prikazuju istinito i fer, u svim materijalnim aspektima, finansijsko stanje imovine, obaveza i izvora sredstava na 31.12.2020. godine i izvršenje budžeta za godinu koja se završava na navedeni datum, u skladu s prihvaćenim okvirom finansijskog izvještavanja.

Osnova za mišljenje

Reviziju smo obavili u skladu sa Zakonom o reviziji institucija Bosne i Hercegovine i Međunarodnim standardima vrhovnih revizionih institucija (ISSAI). Naše odgovornosti prema tim standardima su detaljnije opisane u odjeljku *Odgovornosti revizora za reviziju finansijskih izvještaja*.

Nezavisni smo od **Uprave** u skladu s etičkim zahtjevima koji su relevantni za našu reviziju i ispunili smo ostale etičke odgovornosti u skladu s tim zahtjevima.

Vjerujemo da su revizioni dokazi koje smo pribavili¹ dovoljni i odgovarajući da osiguraju osnovu za naše mišljenje.

Skretanje pažnje²

Ne izražavajući rezervu na mišljenje o finansijskim izvještajima, skrećemo pažnju na sljedeće:

¹ 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.

² Odjeljak kojim revizor skreće pažnju korisnicima izvještaja na pitanja koja su prezentovana ili objelodanjena u informacijama vezanim za predmet revizije, a koje su, prema revizorovoj profesionalnoj prosudbi, jako važne za razumijevanje takvih informacija od strane korisnika izvještaja; 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 poreznog podsistema), čime nije zadovoljen princip klasifikacije u skladu s propisanim kontrim okvirom. Pored toga, evidentiranje je izvršeno rezervisanjem na osnovu zaključenih ugovora što, s obzirom na karakter izdataka, nije u skladu s instrukcijom Ministarstva finansija i trezora BiH kojom su propisani uslovi pod kojim se može izvršiti rezervisanje (tačka 5.1.6 Izvještaja).

Odgovornosti rukovodstva za finansijske izvještaje

Rukovodstvo **Uprave** je odgovorno za izradu i fer prezentaciju finansijskih izvještaja u skladu s prihvaćenim okvirom finansijskog izvještavanja na nivou institucija Bosne i Hercegovine tj. Zakonom o finansiranju institucija BiH, Pravilnikom o finansijskom izvještavanju institucija BiH i Pravilnikom o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija BiH. Ova odgovornost podrazumijeva i kreiranje, primjenu i održavanje internih kontrola koje su relevantne za pripremu i prezentaciju finansijskih izvještaja koji ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze uslijed prijevare ili greške, odgovarajuća objelodanjivanja relevantnih informacija u napomenama uz finansijske izvještaje, kao i odabir i primjenu odgovarajućih računovodstvenih politika i računovodstvenih procjena, koje su razumne u datim okolnostima.

Odgovornosti revizora za reviziju finansijskih izvještaja

Naši ciljevi su steći razumno uvjerenje o tome jesu li finansijski izvještaji kao cjelina sačinjeni bez značajnog pogrešnog prikazivanja uslijed prijevare ili greške i izdati izvještaj nezavisnog revizora koji uključuje naše mišljenje. Razumno uvjerenje je visok nivo uvjerenja, ali nije garancija da će revizija obavljena u skladu s Međunarodnim standardima vrhovnih revizionih 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 zbirno, utiču na ekonomske odluke korisnika donesene na osnovu tih finansijskih izvještaja.

Kao sastavni dio revizije u skladu s Međunarodnim standardima vrhovnih revizionih institucija, stvaramo profesionalne procjene i održavamo profesionalni skepticizam tokom revizije. Mi također:

- Prepoznavamo i procjenjujemo rizike značajnog pogrešnog prikazivanja finansijskih izvještaja, zbog prijevare ili greške, oblikujemo i obavljamo revizione postupke kao reakciju na te rizike i pribavljamo revizione dokaze koji su dovoljni i primjereni da osiguraju osnovu za naše mišljenje. Rizik neotkrivanja 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 internih kontrola.
- Stičemo razumijevanje internih kontrola relevantnih za reviziju kako bismo oblikovali revizione postupke koji su primjereni u datim okolnostima, ali ne i za svrhu izražavanja mišljenja o uspješnosti internih kontrola.
- Ocjenjujemo primjerenost korištenih računovodstvenih politika i razumnost računovodstvenih procjena i povezanih objava koje je stvorilo rukovodstvo.
- Ocjenjujemo cjelokupnu prezentaciju, strukturu i sadržaj finansijskih izvještaja, uključujući i objave, kao i odražavaju li finansijski izvještaji transakcije i događaje na kojima su zasnovani na način kojim se postiže fer prezentacija.

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

2. MIŠLJENJE O USKLAĐENOSTI

Mišljenje

U vezi s revizijom finansijskih izvještaja **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 u skladu su, u svim materijalnim aspektima, sa zakonima i drugim propisima koji su definisani kao kriteriji za datu reviziju.

Osnova za mišljenje

Reviziju usklađenosti smo izvršili u skladu sa Zakonom 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*.

Nezavisni smo od **Uprave** u skladu s etičkim zahtjevima koji su relevantni za našu reviziju i ispunili smo ostale etičke odgovornosti u skladu s tim zahtjevima.

Vjerujemo da su revizionari dokazi koje smo pribavili dovoljni i odgovarajući da osiguraju osnovu za naše mišljenje.

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

- Važeći Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji nije dovoljno efikasan i ne odgovara stvarnim potrebama Uprave, s obzirom na to da smo, kao i prethodnih godina, uočili neusklađenost između broja radnih mjesta predviđenih Pravilnikom i broja zaposlenih koji stvarno obavljaju poslove u organizacionim jedinicama (tačka 3.1 Izvještaja).
- Uprava, putem ugovora o radu na određeno vrijeme i bez provođenja konkursne procedure, zapošljava veći broj osoba koje rade duži vremenski period sa kraćim prekidima (tačka 6. Izvještaja).
- Višegodišnja kapitalna ulaganja koja se odnose na namjenska sredstva za nabavku i opremanje objekta za Glavni ured i Regionalni centar Banja Luka, u iznosu od 37.900.000 KM, nisu realizovana u skladu s odobrenim budžetom (tačka 5.1.7 Izvještaja).
- Sistem kontrole naplate prihoda od administrativnih такси i dalje nije na zadovoljavajućem nivou, 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 (tačka 5.2.3 Izvještaja).
- Slabosti i nedostaci u postupcima javnih nabavki (tačka 7. Izvještaja).

Odgovornosti rukovodstva za usklađenost

Pored odgovornosti za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvještaja, rukovodstvo **Uprave** je također odgovorno osigurati da su aktivnosti, finansijske transakcije i informacije u skladu s propisima kojima su regulisane i potvrđuje da je tokom fiskalne godine osiguralo namjensko, svrhovito i zakonito korištenje raspoloživih sredstava za ostvarivanje utvrđenih

ciljeva, te ekonomično, efikasno i efektivno funkcionisanje sistema finansijskog upravljanja i kontrole.

Odgovornosti revizora za reviziju usklađenosti

Pored odgovornosti da izrazimo mišljenje o finansijskim izvještajima, naša odgovornost podrazumijeva i izražavanje mišljenja o tome jesu li aktivnosti, finansijske transakcije i informacije u svim materijalnim aspektima, u skladu sa zakonima i drugim propisima kojima su regulisane. Odgovornost revizora uključuje obavljanje procedura, kako bi pribavili revizione dokaze o tome koriste li se sredstva za odgovarajuće namjene i je li poslovanje **Uprave**, prema definisanim kriterijima, usklađeno sa relevantnim zakonima i drugim propisima. Procedure podrazumijevaju procjenu rizika od značajnih neusklađenosti sa zakonima i propisima koji regulišu poslovanje subjekta revizije. Također, naša odgovornost podrazumijeva i ocjenu finansijskog upravljanja, funkcije interne revizije i sistema internih kontrola.

Sarajevo, 28.07.2021. godine

GENERALNI REVIZOR

Hrvoje Tvrtković, v.r.

ZAMJENIK GENERALNOG REVIZORA

Jasmin Pilica, v.r.

ZAMJENIK GENERALNOG REVIZORA

Ranko Krsman, v.r.

II IZVJEŠTAJ O REVIZIJI

1. KRITERIJI

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine izvršio je reviziju finansijskih izvještaja i, u vezi s istom, reviziju usklađenosti. Revizija finansijskih izvještaja i revizija usklađenosti podrazumijeva proces objektivnog prikupljanja i procjenjivanja dokaza, kako bi se utvrdilo jesu li predmeti revizije, tj. finansijski izvještaji, kao i aktivnosti, finansijske transakcije i informacije, usklađeni s odgovarajućim kriterijima koji su sadržani u zakonima i drugim propisima. Kriteriji predstavljaju uporedne 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 budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza 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 nabavkama 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 finansiranju institucija BiH.
- Zakon o internoj reviziji
- Zakon o Upravi za indirektno oporezivanje
- Zakon o sistemu indirektnog oporezivanja u BiH
- Pravilnik o ovlaštenjima i ovlaštenim službenim osobama Uprave
- Pravilnik o premještanju zaposlenih u Upravi.










2. REALIZACIJA RANIJIH PREPORUKA

Ured za reviziju institucija BiH izvršio je finansijsku reviziju Uprave za 2019. godinu, sačinio Izvještaj o finansijskoj reviziji te izrazio pozitivno mišljenje na finansijske izvještaje Uprave i pozitivno mišljenje na usklađenost poslovanja, uz skretanje pažnje na Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji koji nije implementiran, primanja u radni odnos na određeno bez provođenja konkursne procedure, višegodišnja kapitalna ulaganja koja nisu realizovana u skladu s odobrenim budžetom, sistem naplate prihoda od taksi koji nije na zadovoljavajućem nivou iz razloga što se ne vrši periodično sravnjenje ta na nedostatke i slabosti u sistemu javnih nabavki.

U Izvještaju o obavljenoj finansijskoj reviziji Uprave za 2019. godinu, Upravi su date preporuke u cilju otklanjanja uočenih slabosti. Uprava je postupila u skladu s članom 16. tačka 3. Zakona o reviziji institucija BiH i izvijestila nas o preduzetim aktivnostima na realizaciji datih preporuka u cilju nadilaženja nepravilnosti identifikovanih u Izvještaju o obavljenoj finansijskoj reviziji za 2019. godinu.

Uvidom u preduzete aktivnosti, dajemo osvrt na realizaciju preporuka:

R.br.	Ocjena realizacije preporuke	Realizovana	Realizacija u toku	Ne-realizovana
1.	Još uvijek nije u cijelosti riješeno pitanje sveobuhvatne izmjene ili usvajanja novog Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji Uprave. Radna grupa je izradila prijedlog nacрта 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 prethodni period, i dalje nije korištena preraspodjela radnog vremena u skladu s odlukom Vijeća ministara BiH.			
3.	Nisu izmijenjeni akti koji definišu pitanje dodatka na plaću u saradnji 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 definiše pravo na pojedinačni dodatak na osnovu plaća zaposlenih 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 sistemu internih kontrola popunjavanja putnih naloga.			
6.	Uprava i dalje angažuje veći broj izvršilaca putem ugovora o djelu za obavljanje poslova koji su iz nadležnosti Uprave i mogu se smatrati sistematizovanim radnim mjestima.			
7.	Iako je javni oglas za kupovinu zgrade za Glavni ured i RC Banja Luka objavljen početkom decembra 2020. godine, te je otvaranje ponuda obavljeno 23.12.2020. godine, do okončanja revizije nisu završene aktivnosti u pogledu ocjena ponuda.			
8.	Uprava aktivno saraduje sa Ministarstvom finansija 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 kojoj 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 sačinjen izvještaj o godišnjem popisu.			
11.	Još uvijek postoji veliki broj osoba u Upravi koje rade na određeno vrijeme bez prethodno provedene konkursne procedure.			

R.br.	Ocjena realizacije preporuke	Realizovana	Realizacija u toku	Ne-realizovana
12.	Nisu izmijenjena interna pravila koja definišu pitanje dodatka u slučaju internih premještaja sa radnog mjesta bez dodatka na radno mjesto za koje je predviđena isplata dodatka i obrnuto.			
13.	Pravovremeno je donesen Plan javnih nabavki koji je objavljen na internetskoj stranici Uprave, kao i sve izmjene i dopune koje su donesene u toku godine.			
14.	Planirano je provođenje e-aukcije u postupcima kod kojih je kao kriterij utvrđena najniža cijena.			
15.	Realizacija pojedinih okvirnih sporazuma je iskazana u većem iznosu od ugovorene i odnosi se na raniji period. U toku 2020. godine nisu osigurani uslovi za praćenje realizacije pojedinačnih okvirnih sporazuma kod dobavljača sa kojim je zaključeno više okvirnih sporazuma.			
16.	Procedura nabavke usluga nadogradnje novog poreznog softvera pokrenuta je u skladu s planom, nakon donošenja budžeta kojim su planirana sredstva za tu namjenu i kroz postupak koji je transparentan u smislu njegove objave.			
17.	U tenderskoj dokumentaciji je jasnije precizirana obaveza 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 da se Upravni odbor ne treba registrovati kao pravna osoba.			
19.	Još uvijek nisu ustrojene uredne i ažurne evidencije o svim sudskim sporovima na nivou Uprave.			
20.	Proces uništenja oduzetih motornih vozila je nastavljen i u 2020. godini.			

3. SISTEM INTERNIH KONTROLA

Uprava je odgovorna za kreiranje, primjenu i održavanje internih kontrola koje su relevantne za pripremu i prezentaciju finansijskih izvještaja i usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima.

Tokom revizije 2020. godine ponovno smo uočili iste ili slične nedostatke i nepravilnosti u organizaciji Uprave, kao i u potrošnji budžetskih sredstava, koje upućuju na zaključak da sistem internih kontrola u Upravi još uvijek nije na zadovoljavajućem nivou, odnosno da nije potpuno uspostavljen i učinkovit u svim segmentima poslovanja.

Na osnovu revizijom utvrđenih činjenica, utvrdili smo da pravilnik o unutrašnjoj organizaciji nije implementiran, dok je istovremeno izrada novog pravilnika u dosta niskoj fazi realizacije; uočeni su nedostaci i slabosti u provođenju postupaka javnih nabavki; ponovna realizacija višegodišnjih kapitalnih izdataka nije na zadovoljavajućem nivou; nije u cijelosti riješen problem spravnjenja naplate prihoda; nastavljeno je netransparentno angažovanje osoba, itd.

Pored navedenih nedostataka, ističemo i činjenicu da Uprava već godinu dana funkcioniše u uslovima u kojima je direktoru istekao mandat, bez konkretnih i jasnih naznaka kada bi se ovo pitanje moglo riješiti.

Postojeći stepen razvoja sistema internih kontrola, kao i uočene slabosti i nedostaci u njegovom funkcionisanju, 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 tokom 2020. godine u konkretnim poglavljima ovog Izvještaja.

3.1 Organizacija i rukovođenje

Uprava je samostalna upravna organizacija na čijem čelu je direktor koji za svoj rad, putem Upravnog odbora, odgovara Vijeću ministara BiH. Direktor Uprave ima svoj kabinet koji čine četiri odsjeka. Uprava nema zamjenika direktora. Organizacija Uprave je uspostavljena tako da pokriva prostor Bosne i Hercegovine sa Glavnim uredom u Banjoj Luci i regionalnim centrima u Sarajevu, Mostaru, Tuzli i Banjoj Luci. Poslove iz nadležnosti Uprave vrše temeljne organizacione jedinice (sektori i odjeli) koje u svom sastavu imaju unutrašnje organizacione jedinice (odsjeke, grupe, carinske ispostave i carinske referate). Pomoćnici direktora 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 informacione tehnologije. Postoje i četiri odjela kojima rukovode načelnici (Odjel za internu reviziju, Odjel za analizu i upravljanje rizicima, Odjel za pravne poslove i Odjel za komunikaciju i međunarodnu saradnju). Unutrašnjim organizacionim jedinicama rukovode rukovodioci organizacionih jedinica koji za svoj rad i rad organizacione jedinice odgovaraju nadležnim rukovodiocima temeljnih organizacionih jedinica.

Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji: Unutrašnja organizacija Uprave utvrđena je Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji (Pravilnik)³. Ovim Pravilnikom su utvrđene organizacione jedinice i

Važeći Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji nije dovoljno učinkovit i ne odgovara stvarnim potrebama, što znatno utiče na funkcionisanje i razvoj Uprave.

njihova nadležnost, način rukovođenja, programiranja i izvršavanja poslova, ovlaštenja i odgovornosti državnih službenika i zaposlenika, te ukupan broj državnih službenika i zaposlenika za

obavljanje poslova. Također, Pravilnikom su regulisana i druga pitanja vezana za naziv, raspored, opis poslova, uslove u pogledu stručne spreme i uslove za rad na određenim poslovima te broj pripravnika koji se primaju u radni odnos i uslovi za njihov prijem. Pravilnik je, tokom 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

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

organizacionim jedinicama (raspoređen veći ili manji broj zaposlenih od broja predviđenog sistematizacijom ili raspoređen određeni broj zaposlenih na radna mjesta koja nisu predviđena sistematizacijom). U periodu od 2013. godine, kada je donesen postojeći Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji, do danas, uslovi poslovanja Uprave su se izmijenili (povećan ili smanjen obim poslovanja u pojedinim organizacionim 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 sistema indirektnog oporezivanja u BiH, što podrazumijeva značajne i kompleksne poslovne procese, učinkovit i funkcionalan pravilnik o unutrašnjoj organizaciji treba da bude temeljna pretpostavka i uslov za neometanu organizaciju rada.

Uprava je u 2018. godini izvršila sveobuhvatnu analizu Pravilnika gdje je konstatovan 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 rezultovala preporukama i sugestijama vezano za organizaciona unapređenja 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 unutrašnjoj organizaciji, koji je direktor Uprave u martu 2021. godine vratio na doradu kako bi se prilagodio realnim okvirima.

S obzirom na to da smo u našim revizionim izvještajima tokom prethodnih godina skretali pažnju vezano za uočene slabosti u postojećoj organizacionoj strukturi i neadekvatnoj popunjenosti radnih mjesta, što je potvrdila i analiza koju je napravila sama Uprava, naglašavamo potrebu nastavka i okončanja započetih aktivnosti na izradi novog pravilnika o unutrašnjoj organizaciji koji bi odgovarao sadašnjim potrebama Uprave, uz punu podršku Upravnog odbora Uprave.

Posljedice nepreduzivanja daljih aktivnosti na izradi novog pravilnika podrazumijevale bi otežano funkcionisanje Uprave, neizvršavanje zakonom predviđenih zadataka i obaveza, te ograničen razvoj cjelokupne institucije sa tendencijom stagnacije.

PREPORUKA 1

Potrebno je okončati započete aktivnosti sistemskog i strateškog rješavanja pitanja izmjena postojećeg ili usvajanja novog pravilnika o unutrašnjoj organizaciji, uzimajući u obzir stvarne potrebe i postojeće analize, u cilju efikasnijeg funkcionisanja i razvoja Uprave.

3.2 Finansijsko upravljanje i kontrola

Procesom revizije utvrdili smo da je Uprava dokumentovala i mapirala ključne poslovne procese, utvrdila i procijenila rizike koji mogu uticati na realizaciju ciljeva te uspostavila registar rizika. Također, Centralnoj harmonizacijskoj jedinici Ministarstva finansija i trezora BiH dostavljen je Godišnji izvještaj o finansijskom upravljanju i kontroli za 2020. godinu. Međutim, revizionim postupcima smo utvrdili da još uvijek nije okončan dugogodišnji problem implementacije, ažuriranja ili donošenja novog Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji (po svim procjenama postojeća sistematizacija radnih mjesta nije adekvatna i važeći pravilnik nije realan) pa tako ni u vezi sa svim aspektima finansijskog upravljanja i kontrole. Potrebno je da Uprava u što skorije vrijeme riješi pitanje o unutrašnjoj organizaciji te

definiše opis poslova rukovodilaca Uprave na svim nivoima, na način da se utvrdi njihova obaveza za uspostavu i razvoj sistema finansijskog upravljanja i kontrole i upravljanja rizicima iz njihovog domena rada. Uprava je formirala Radnu grupu i aktivnosti koje bi trebale rezultovati izradom nacрта novog pravilnika o unutrašnjoj organizaciji Uprave su u toku.

Nadalje ističemo kako je potrebno naročitu pažnju 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 internih kontrola. *Sistem finansijskog upravljanja i kontrole je kontinuiran proces te, da bi bio učinkovit, nužno je redovno provođenje svih aktivnosti u cilju daljeg razvoja i unapređenja.*

3.3 Interna revizija

Prema kriterijima utvrđenim u Zakonu o internoj reviziji institucija BiH⁴ i Odluci o kriterijima za uspostavljanje jedinica interne revizije u institucijama BiH⁵, Uprava je uspostavila jedinicu interne revizije u svom sastavu. Interna revizija u Upravi je uspostavljena u punom kapacitetu. Jedinica za internu reviziju Uprave je tokom 2020. godine obavila sljedeće revizije: Revizija upravljanja dugovanjima na osnovu indirektnih poreza, Evaluacija srednjoročnog plana rada Uprave, Revizija upravljanja kanalima komunikacije za informisanje poreznih obveznika i ostalih zainteresovanih korisnika, Revizija upravljanja procesom izrade normativnih akata Uprave, Savjetodavna revizija stručnoj radnoj grupi za uspostavu i razvoj sistema finansijskog upravljanja i kontrole u Upravi, Revizija strateškog i godišnjeg planiranja rada Uprave, Upravljanje situacijom u doba nesreće izazvane pandemijom koronavirusa i Upravljanje rizicima u doba nesreće izazvane pandemijom koronavirusa.

3.4 Prevencija korupcije

U skladu s mjerodavnim međunarodnim profesionalnim standardima, Ured za reviziju dužan je nastojati identifikovati 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 nivou 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 sprečavati sve negativne pojave glede mogućih koruptivnih radnji u rizičnim poslovnim procesima unutar Uprave (prvenstveno u područjima poreza, carina, javnih nabavki, zapošljavanja, 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 internih kontrola te upravljanje ljudskim resursima, uključujući i podizanje svijesti zaposlenih o potrebi i mehanizmima borbe protiv korupcije, kao i provođenja odgovarajućih obuka svih zaposlenih.

Osim odgovarajućeg okvira standarda i propisa, napominjemo da je upravljanje ljudskim resursima izuzetno važan aspekt u prevenciji korupcije. U tom kontekstu sljedeće elemente treba uzeti u obzir: upravljanje ljudskim resursima na osnovu zasluga, obuke/edukacije i rotaciju

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

⁵ Službeni glasnik BiH, broj 49/12

poslova.⁶ Upravljanje ljudskim resursima na osnovu zasluga je ključni element u borbi protiv korupcije. Da bi se spriječio neprimjereni uticaj na proces upravljanja ljudskim resursima, kriteriji i procedure za odabir i unapređenje moraju biti fer, unaprijed definisani i jasno dokumentovani, 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 periodu od nekoliko godina. Cilj je da se zaposlenik 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 organizovanja „interesnih skupina“.

Kreiranje politika rotacija zahtijeva određene pretpostavke (u konkretnom slučaju prvenstveno finansijske i organizacione prirode) koje bi trebalo detaljno analizirati i razmotriti sa višim nivoima vlasti. Nadalje, potrebno je razmotriti rotaciju osoblja u domeni finansijskog upravljanja i na drugim osjetljivim/rizičnim pozicijama i procesima kako bi se moguće zloupotrebe i nepravilnosti ograničile na minimum. Međutim, napominjemo da postoje pozitivne i negativne strane ove metode koje treba uzeti u obzir kada se donosi konačna odluka o njoj 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 djelimično tretira, između ostalog, i ovu problematiku, on nije u cijelosti prihvatljivo i razumno rješenje za sistemsko rješavanje izuzetno značajnog pitanja rotacija zaposlenih u Upravi.

Sugerišemo Upravi da, u saradnji sa nadležnim institucijama BiH, analizira kreiranje sveobuhvatnih politika rotacija zaposlenih, uzimajući u obzir pozitivne i negativne aspekte ovakve odluke.

4. BUDŽET

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

- budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2020. godinu u iznosu od 100.295.000 KM (plaće i naknade troškova 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 Program Customs u iznosu od 117.000 KM).

S obzirom na to da je navedeni Zakon usvojen tek 29.7.2020. godine, Uprava se tokom većeg dijela godine finansirala na osnovu odluka o privremenom finansiranju institucija BiH (tri odluke) što se dijelom negativno odrazilo na cjelokupnu potrošnju budžetskih sredstava (kada su u pitanju investicije, pokretanje postupaka javnih nabavki i slično).

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

Opis	Iznos
Budžetska sredstva	100.295.000 KM
Nerealizovana sredstva za višegodišnja kapitalna ulaganja	69.838.145 KM
Sredstva od sukcesije na osnovu naplate sredstava klirinškog duga Ruske federacije	3.050.684 KM

⁶ INTOSAI GUID 5270 – Smjernice za reviziju prevencije korupcije

Sredstva grant sporazuma	228.576 KM
Sredstva granta Evropske investicione banke	888.593 KM
Prihod ostvaren od prodaje stalne imovine	28.012 KM
UKUPNO	174.329.010 KM

Tabela 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 periodu. Od ukupnih 66.766.196 KM nerealizovanih, raspoloživih sredstava 95,89% su sredstva odobrena za višegodišnje kapitalne projekte i namjenska sredstva, a koja su prenesena u 2021. godinu. Nizak procent realizacije ukupno raspoloživih sredstava uglavnom je razlog dugogodišnjeg niskog procenta realizacije višegodišnjih kapitalnih ulaganja, koji je u 2020. godini iznosio svega 22% (detaljnije u tački 5.1.7 Izvještaja).

U 2020. godini za kapitalne projekte Uprava je imala raspoloživa sredstva u ukupnom iznosu od 82.177.422 KM od čega je u toku 2020. godine utrošeno 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
UKUPNO		174.329.100 KM	107.555.664 KM	62

Tabela 2: Pregled ukupno raspoloživih i realizovanih sredstava Uprave u toku 2020. godine

Restrukturisanje: U skladu s Instrukcijom o prestrukturisanju rashoda budžetskih korisnika za 2020. godinu, Ministarstvo finansija i trezora BiH je, na osnovu šest zahtjeva Uprave, donijelo tokom godine šest odluka o prestrukturisanju 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 zaposlenih	430.000 KM	
Putni troškovi	15.000 KM	
Izdaci za energiju i komunalne usluge	170.000 KM	
Ugovorene i druge usluge	690.000 KM	
Nabavka opreme	800.000 KM ⁷	
Nabavka stalnih sredstava u obliku prava	3.335.000 KM	
Nabavka opreme u okviru VKU	130.000 KM	
Plaće i naknade		-400.000 KM
Nabavka 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 ⁸
Nabavka građevina u okviru VKU		-130.000 KM
UKUPNO	5.570.000 KM	-5.570.000 KM

Tabela 3: Pregled prestrukturisanih rashoda Uprave u 2020. godini

⁷ Sredstva povećana Odlukom Ministarstva finansija i trezora BiH od 10.09.2020. godine

⁸ Sredstva umanjena Odlukom Ministarstva finansija i trezora BiH od 25.08.2020. godine

Prema riječima predstavnika Uprave, prestrukturisanje je uzrokovano iz dva ključna razloga, nedobijanja traženog iznosa budžeta i nepravovremenog donošenja budžeta za 2020. godinu. Pored navedenog, revizijom smo utvrdili postojanje određenih slabosti u procesu planiranja i izvršenja budžeta za 2020. godinu koje su dijelom doprinijele ovolikom obimu restrukturisanja. Navedenu konstataciju zasnivamo, između ostalog, na činjenici da su u toku prvog mjeseca 2021. godine restrukturisanja izvršena u tri navrata. Nadalje ističemo kako je i Ministarstvo finansija i trezora, u svojoj šestoj odluci, također skrenulo pažnju na slabosti planiranja. Imajući u vidu obrazloženje petog restrukturisanja, datum podnošenja zahtjeva za restrukturisanje, činjenicu da se restrukturisanje odnosi na rashode koji su u direktnoj vezi sa temeljnim nadležnostima Uprave, Ministarstvo je mišljenja da su potencijalne obaveze trebale i morale biti poznate u momentu dostavljanja prethodnog zahtjeva. Ministarstvo je sugerisalo Upravi da je potrebno unaprijediti procedure planiranja i praćenja izvršenja budžeta, odnosno uspostavu odgovarajućih internih finansijskih kontrola.

PREPORUKA 2

Preporučujemo Upravi da preduzme konkretne aktivnosti na jačanju sistema internih kontrola u procesu planiranja i izvršenja budžeta, te da restrukturisanje budžeta koristi u iznimnim i nepredvidivim okolnostima i to pravovremeno.

4.1. Aktivnosti u nadležnosti Uprave

Izveštaj o radu Uprave za 2020. godinu⁹ predstavlja sintezu rada osnovnih organizacionih jedinica Uprave. U tekstu koji slijedi iznijet ćemo najznačajnije pokazatelje i informacije objavljene u Izveštaju 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 isti period 2019. godine i za 7,54 % manje u odnosu na plan naplate (neto). U strukturi ukupno prikupljenih prihoda od indirektnih poreza i ostalih prihoda, uplaćenih na Jedinstveni račun najviše prihoda je prikupljeno 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 miliona 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. godini, 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. godini 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 osiguranja 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 - finansiranje 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.

⁹ Revizija nema namjeru vršiti ocjenu Izveštaja o radu Uprave za 2020. godinu (ocjenu Izveštaja 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 Izveštaju prezentujemo javnosti.

Povrat PDV-a: Uprava je u 2020. godini za potrebe povrata obveznicima indirektnih poreza rezervisala 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 toku 2020. godine na osnovu prinudne naplate PDV-a i akciza naplaćeno 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 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 Izvještaju o radu za 2020. godinu Uprava je ukazala na određene probleme u svome funkcionisanju: nedovoljan broj izvršilaca i neadekvatna organizaciona struktura uz istovremeno povećanje obima poslovanja i složenije aktivnosti u odnosu na ranije godine, velika fluktuacija zaposlenih, neadekvatna opremljenost graničnih prijelaza i carinskih terminala, nedostatak finansijskih sredstava i sistema nagrađivanja u vidu plaća i određenih stimulacija - nedostatak adekvatne finansijske motivacije za rad i problemi sa internim premještajima.

Napominjemo da je Upravni odbor Uprave, na svojoj sjednici održanoj 22.3.2021. godine putem videolinka u Sarajevu, Banjoj Luci, Tuzli i Mostaru razmatrao i jednoglasno usvojio Izvještaj o radu Uprave za 2020. godinu.

5. FINANSIJSKI IZVJEŠTAJI

Uprava je sačinila Godišnji finansijski izvještaj za 2020. godinu i dostavila ga mjerodavnim organima i institucijama u skladu s važećim propisima i u utvrđenom roku. Godišnji izvještaj je sačinjen u skladu s Pravilnikom o finansijskom izvještavanju institucija BiH i Instrukcijom za sačinjavanje godišnjeg izvještaja o izvršenju budžeta budžetskih korisnika za period 01.01. - 31.12.2020. godine. Napominjemo da su naknadno dostavljeni korigovani finansijski izvještaji Uprave u skladu sa zahtjevom Ministarstva finansija i trezora.

Analizom zabilješki uz finansijske izvještaje može se konstatovati da je Uprava, poštujući Pravilnik o finansijskom izvještavanju, sačinila zabilješke bilansnih pozicija uz bilans stanja, kao i obrazloženja izvršenja budžeta po svim pozicijama. Međutim, Uprava nije, u skladu s Instrukcijom o sačinjavanju godišnjeg izvještaja za 2020. godinu u tekstualnom dijelu obrazložila realizaciju sudskih presuda i izvršenja.

5.1 Pregled rashoda i izdataka iz budžeta

U pregledu rashoda i izdataka po ekonomskim kategorijama - zbirno, u periodu od 01.01. 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 budžetom za 2020. godinu, odnosno izvršenje budžeta iznosi 62% (planirani i odobreni budžet iznosi 174.188.163 KM-ukupno raspoloživa sredstva).

Značajni rashodi iz budžeta za neposrednu potrošnju odnose se na: bruto plaće (59.875.047 KM), naknade troškova zaposlenih (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 nabavku 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 budžeta prikazan je u Tabeli I u prilogu Izvještaja.

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 zaposlenih putem internih premještanja na više pozicije sa većim koeficijentom obračuna plaća i većeg broja slučajeva bolovanja zaposlenih.

Prosječan broj zaposlenih 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 Banjoj Luci. Razlozi koji se navode u rješenjima o odobravanju isplate plaće po osnovu prekovremenog rada su: redovno organizovanje dežurstava zaposlenih u Sektoru za informacione tehnologije van radnog vremena u svrhu podrške korisnicima aplikacija u informacionom sistemu Uprave, rad članova disciplinske komisije, rad Komisije za selektivitet, rad Komisije za održavanje i razvoj poreznog podsistema u informacionom sistemu Uprave (ePorezi), rad članova popisnih komisija, rad članova komisije za prijem državnih službenika, rad članova stručne grupe i sl. Isplata je vršena na osnovu 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 saglasnost direktor Uprave.

Uprava u toku 2020. godine nije koristila mogućnost korištenja slobodnih dana umjesto isplate naknade za produženi rad u skladu s Odlukom o načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za prekovremeni rad, rad u neradne dane, noćni rad i rad u dane državnih praznika u institucijama BiH¹⁰. Revizorskim postupcima smo utvrdili da su pojedini zaposlenici angažovani i preko 10 sati sedmično (npr. 20 sati, 25 sati) po različitim osnovama (npr. rad u komisiji, IT dežurstva i sl.). Uprava smatra da preraspodjelu radnog vremena nije moguće osigurati s obzirom na veliki manjak izvršilaca, kontinuirano veliki obim poslova i angažovanosti zaposlenih istovremeno u više poslovnih procesa.

PREPORUKA 3

Ponovo preporučujemo Upravi da, umjesto isplate naknada za produženi rad, razmotri mogućnost preraspodjele radnog vremena u skladu s Odlukom Vijeća ministara BiH, u slučajevima kada su za to stvoreni uslovi 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 regulisani su kriteriji, mjerila i postupci dodjele stimulacija. U skladu s 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

¹⁰ 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 direktor Uprave na osnovu prethodno obrazloženog prijedloga rukovodioca temeljne organizacione jedinice. Stimulacije su isplaćene za 751 zaposlenog, a iznos ukupno isplaćenih naknada po zaposlenom se kreće u rasponu od 186 KM za radnika na održavanju opreme do 5.635 KM za pomoćnicu direktora Sektora za informacione tehnologije. Krajem godine su isplaćene novčane nagrade za posebne zasluge u radu i iskazani doprinos postignutim rezultatima u Upravi od po 1.000 KM za 31 zaposlenika i četiri carinske ispostave (Šamac, Bijača, Zvornik i Gradiška) povodom obilježavanja dana Uprave u skladu s 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 utiče na disbalans u radno-profesionalnim odnosima u Upravi. Ovi akti nisu mijenjani od njihovog inicijalnog donošenja do danas.

državnih službenika i zaposlenika Uprave što predstavlja 72% od ukupnog broja zaposlenih u Upravi. Pravo na dodatak dodijeljeno je na osnovu Pravilnika o ovlaštenjima i ovlaštenim službenim osobama Uprave¹¹ i Odluke Upravnog odbora

Uprave o privremenom određivanju pojedinačnog dodatka na plaću ovlaštenim službenim osobama Uprave¹² kojom je propisano da osobama sa posebnim ovlaštenjima pripada pravo na dodatak na plaću na osnovu posebnih uslova rada u iznosu od 20% osnovne plaće. Odluka ima privremeni karakter, s obzirom na to da je u odluci definisano da se ista primjenjuje do donošenja posebnog akta o kriterijima za utvrđivanje pojedinačnog dodatka na plaću. Analizom dostupnih podataka o internim premještajima izvršenim tokom godina primijećeno je pomjeranje zaposlenih 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 uticaj na dinamiku obavljanja poslova u organizacionim jedinicama gdje je došlo do smanjenja broja izvršilaca zbog premještaja, kao i na disbalans radno-profesionalnih odnosa u okviru kompletne Uprave.

Zadnjih nekoliko godina je postojala inicijativa da se postojeći Pravilnik o ovlaštenjima i ovlaštenim službenim osobama izmijeni, a sve aktivnosti su se svodile na to da Uprava pripremi prijedlog novog pravilnika koji se slao Upravnom odboru na odobrenje, ali se svaki put našla određena primjedba na isti što je rezultovalo vraćanjem Upravi na dodatne korekcije. Posljednje aktivnosti iz oblasti izmjene pravilnika su se odnosile na to da je Upravni odbor na 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. Informisani 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 definiše pravo na pojedinačni dodatak na osnovnu plaću zaposlenih u Upravi, i dobila podršku Upravnog odbora na 40. sjednici održanoj 18.11.2019. godine. Uprava je 18.12.2019. godine poslala Ministarstvu finansija i trezora BiH pripremljen prednacrt Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH uz detaljno obrazloženje. Ministarstvo finansija 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.

¹¹ Službeni glasnik BiH, broj 98/06

¹² 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 finansija i trezora BiH, bez povratne informacije o opravdanosti navedenog prijedloga i izvjesnosti slanja u dalju 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 saradnji sa Upravnim odborom Uprave, aktivnosti u ovom smjeru bile bi u funkciji efikasnijeg pristupa rješavanju navedene problematike.

PREPORUKA 4

Ponovo sugerišemo Upravi da, u saradnji s Upravnim odborom, dugogodišnje pitanje dodatka na plaću i broja ovlaštenih osoba riješi na zadovoljavajući način s jasnim kriterijima, a s obzirom na 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 organima 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 porodice-zbog imenovanja bračnog druga na radne pozicije u diplomatsko-konzularnim predstavništvima, te posjeta porodici u inostranstvu. 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 regulisano je Odlukom Vijeća ministara BiH o uslovima za korištenje prava na neplaćeno odsustvo i na rad sa skraćenim radnim vremenom¹³, 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 zaposlenog (s obzirom na zapošljavanja koja su se desila u međuvremenu u skladu s 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 razreda¹⁴.

5.1.2 Naknade troškova zaposlenih

Ukupno ostvarene naknade troškova zaposlenih 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 zvaničnika	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 penziju	450.667 KM
Jubilarne nagrade	356.467 KM
Pomoć u slučaju smrti	390.192 KM
Pomoć u slučaju teže invalidnosti	81.747 KM

¹³ Službeni glasnik BiH, broj 38/13

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

Porezi i doprinos na naknade	1.662.596 KM
UKUPNO	10.999.938 KM

Tabela 4: Pregled ukupno ostvarenih naknada troškova zaposlenih u Upravi s 31.12.2020. godine

Naknade za prijevoz na posao i sa posla (2.954.760 KM): Ministarstvo finansija 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 zaposlenih (udaljenost mjesto rada-mjesto posla) vezano za ostvarivanje prava na naknadu za prijevoz na posao i prijevoz s posla. U skladu s navedenim, Uprava je imenovala pet komisija za provjeru tačnosti podataka o udaljenosti mjesta rada od mjesta prebivališta zaposlenih. Prema raspoloživim informacijama, komisije su sačinile i dostavile pojedinačne izvještaje o provjerama krajem 2018. godine, ali zbirna obrada podataka iz izvještaja komisija nije završena. Komisije su konstatovale da u određenom broju 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 upotrebu vozila

Ukupni izdaci za upotrebu 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
Autogume	11.392 KM
Usluge pranja i parkiranja vozila	30.604 KM
Osiguranje vozila	65.849 KM
UKUPNO	604.675 KM

Tabela 5: Pregled ukupnih izdataka za upotrebu službenih vozila u 2020. godini

Uprava na raspolaganju ima ukupno šest službenih vozila i 248 specijalizovanih vozila. Na osnovu saglasnosti 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.

Tokom godine, 26 vozila je prodato putem javne licitacije u skladu s članom 12. stav 2., Pravilnika o uslovima nabavke i načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH. Ostvareni prihod po ovom osnovu iznosi 66.054 KM.

Sistem internih kontrola u dijelu upotrebe 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 definisan internim pravilnikom (za određena vozila upisuje se samo početna i krajnja kilometraža bez upisivanja prijeđenih relacija, ne potpisuju se osobe koje koriste vozila kao i evidencije polaska i povratka sa službenog puta, nema obračunata prijeđena kilometraža u toku mjeseca sa izračunatom prosječnom potrošnjom goriva). Neuredne evidencije onemogućuju,

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

PREPORUKA 6

Potrebno je unaprijediti sistem internih kontrola u dijelu upotrebe vozila te osigurati poštivanje Pravilnika o uslovima i korištenju službenih vozila.

5.1.4 Usluge štampanja poreznih markica

Ukupni izdaci za usluge štampanja poreznih markica ostvareni tokom 2020. godine iznose 2.186.848 KM. Odnose se na fakture dugogodišnjeg dobavljača Grafotisak d.o.o. Grude ispostavljene za usluge štampanja akciznih i evidencijskih markica za duhan, alkohol, kafu i brašno koje je kontinuirano obavljao tokom 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 štampanja akciznih markica za obilježavanje duhanskih prerađevina iznosi 0,00496 KM, za obilježavanje kafe 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 štampanja 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 štampanja evidencijskih markica za obilježavanje brašna, ista kao u prethodnom okvirnom sporazumu. Po prijemu zahtjeva za štampanje akciznih markica od regionalnih centara, Glavni ured u Banjoj Luci prvo provjerava je li krajnji naručilac platio troškove štampanja akciznih i evidencijskih markica, a zatim objedinjuje zahtjeve za štampanje i iste dostavlja štampariji. 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 unajmljivanje prostora i opreme realizovani su u iznosu od 2.518.970 KM, od čega se najznačajniji odnose na unajmljivanje prostora ili zgrada (1.223.023 KM), unajmljivanje skladišnog prostora (665.998 KM), unajmljivanje parking prostora (24.466 KM) i unajmljivanje 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 konstatovana kod unajmljivanja prostora ili zgrada i unajmljivanja vodova i digitalne opreme. U toku 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 uslova za korištenje gdje je smješten RC Banja Luka, što smo konstatovali u Izvještaju 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 osnovu zahtjeva za izmijenjenim kapacitetom pojedinih vodova u odnosu na prethodnu godinu, što je uticalo i na cijenu usluge.

Revizionim postupcima je utvrđeno da su troškovi zakupa prostora (uredskog, skladišnog, parking prostora) fakturisani na osnovu 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 osnovu ukupno fakturisanog iznosa i ukupnog iznosa iz pojedinačnih ugovora zaključenih sa dobavljačem.

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 prestrukturisanja budžeta 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 budžetu za 2020. godinu (28.012 KM). Nakon svih izmjena, Uprava je za kapitalne izdatke raspolagala iznosom od 6.957.012 KM.

Kapitalni izdaci realizovani su u iznosu od 6.072.318 KM, od čega se na nabavku opreme odnosi iznos od 437.329 KM, a za nabavku stalnih sredstava u obliku prava (softveri) iznos od 5.634.989 KM. Nizak stepen realizacije je konstatovan na nabavci opreme (33%), jer su kroz prestrukturisanja povećana sredstva za 563.012 KM (kroz prvo prestrukturisanje smanjena su sredstva za 265.000 KM, a kroz drugo uvećana za 800.000 KM) u cilju nabavke opreme za objekt Arhiv Mostar, koja nije realizovana do kraja godine jer je planirana i pokrenuta nabavka poništena zbog nemogućnosti zaključivanja ugovora do kraja kalendarske godine.

U okviru realizovanog iznosa za nabavku 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 poreznog softvera (1.849.998 KM). Oba ugovora su zaključena na period od godinu dana, sa utvrđenim mjesečnim održavanjem sistema, koji po svojoj suštini ne predstavljaju kapitalne izdatke jer je težište u provedenoj nabavci održavanje sistema, a ne nadogradnja. Ukupan iznos održavanja evidentiran je nakon prestrukturisanja odobrenog 29.01.2021. godine, na način da je proknjižen pripadajući iznos za decembar (119.758 KM) i izvršeno rezervisanje 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 budžeta institucija BiH¹⁵, jer se ne radi o nabavci stalnih sredstava. Pored toga, izvršeno je rezervisanje iznosa od 2.850.240 KM, iako nisu zadovoljeni uslovi propisani Instrukcijom Ministarstva finansija i trezora¹⁶ da se radi o robama i uslugama koje se jednokratno nabavljaju, tj. koje nemaju karakter tekućih izdataka. Budžet tekuće godine mogu teretiti obaveze koje nemaju karakter tekućih izdataka, a za koje će računi ili konačne situacije biti ispostavljene u narednoj godini, uz ispunjavanje ostalih uslova iz spomenute Instrukcije.

PREPORUKA 7

Uprava je dužna/obavezna računovodstvene evidencije voditi u skladu s Pravilnikom o računovodstvu sa računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija BiH.

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

¹⁶ Instrukcija za unos i evidentiranje obaveza u ISFU sistemu koje su planirane u budžetu 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 toku godine raspolagala sredstvima u iznosu od 81.281.679 KM. Iz 2019. godine prenesena su neutrošena sredstva u iznosu od 69.830.995 KM, a u toku godine su odobrena nova sredstva u iznosu od 11.450.684 KM (3.050.484 KM od naplate klirinškog duga¹⁷ i 8.400.000 KM odobrena u budžetu za kapitalne izdatke). Sredstva od naplate klirinškog duga odobrena su za izgradnju GP Svilaj, a iznos odobren u budžetu za kapitalne izdatke je odlukama Vijeća ministara BiH preusmjeren na nove višegodišnje projekte - izgradnju graničnih prijelaza 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>Projekt nabavke i izgradnje objekata za regionalne centre i Glavni ured Uprave za indirektno 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 (budžetska sredstva)</i>	3.755		3.755		3.755
1.2	<i>Izgradnja objekta za Regionalni centar Tuzla (budžetska sredstva)</i>	60.664		60.664		60.664
1.3	<i>Rekonstrukcija objekta bivše FUC u Tuzli (budžetska sredstva)</i>	1.000.000		1.000.000	808.176	191.824
1.4	<i>Nabavka objekta za Glavni ured i Regionalni centar Banja Luka (budžetska sredstva)</i>	37.900.000		37.900.000		37.900.000
1.5	<i>Nabavka objekta za Regionalni centar Sarajevo (budžetska sredstva)</i>	1.134		1.134		1.134
1.6	<i>Izgradnja i opremanje GP Gradiška (budžetska 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 Užljebić i ostalih graničnih prijelaza (budžetska sredstva)</i>	262.950		262.950		262.950
1.8	<i>Izgradnja GP Bijača i Svilaj (budžetska 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 Informacionom sistemu Uprave (budžetska sredstva)</i>	6.583		6.583		6.583
3.	<i>Implementacija NCTS- New Computerised Transit System- u Bosni i Hercegovini koji će se uvrstiti u Program višegodišnjih kapitalnih ulaganja za period od 2013. do 2016. godine (budžetska 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 zaposlenih u jedinicama Granične policije, carinskim ispostavama Uprave i zaposlenih u inspeksijskim službama (budžetska 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
5.2	<i>Izgradnja graničnog prijelaza Bratunac - Ljubovija (budžetska sredstva)</i>	7.500.000		7.500.000	116.690	7.383.310

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

6.	Implementacija rezervne lokacije za carinski i porezni podsistem informacionog sistema (budžetska 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 (budžetska 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 (budžetska sredstva)		4.200.000	4.200.000		4.200.000
9.	Izgradnja i opremanje GP Osoje (budžetska sredstva)		4.200.000	4.200.000		4.200.000
UKUPNO		69.830.995	11.450.684	81.281.679	17.399.695	63.881.984

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

Na osnovu pregleda raspoloživih i realizovanih sredstava po pojedinačnim projektima konstatovali smo da je kod većine projekata provedena procedura javnih nabavki i da su projekti finansijski realizovani u određenom iznosu. Izuzetak su sredstva namijenjena za višegodišnje projekte za nabavku objekta za Glavni ured i Regionalni centar Banja Luka (37.900.000 KM)¹⁸ i izgradnju graničnih prijelaza Doljani i Osoje (8.400.000 KM), kod kojih nije bilo realizacije:

- Uprava je u decembru 2020. godine raspisala javni poziv za prikupljanje ponuda za kupovinu postojećeg poslovnog objekta za smještaj zaposlenih u Glavnom 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 konstatovano zapisnikom sa otvaranja ponuda od 23.12.2020. godine. Na osnovu dokumenata koji su dostupni u ovoj fazi revizije, možemo konstatovati da je u javnom pozivu naveden prilično ograničavajući uslov 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 nabavke objekta ćemo moći dati tek po završetku svih aktivnosti i donošenju konačne odluke o dostavljenoj ponudi.
- Sredstva za izgradnju graničnih prijelaza odobrena su kao redovni kapitalni izdaci u budžetu za 2020. godinu, a krajem decembra 2020. godine donesene su odluke kojim se izgradnja graničnih prijelaza odobrava kao višegodišnji projekt. Pored činjenice da je budžet odobren krajem jula, zbog čega nije bilo moguće pravovremeno pokrenuti ili realizovati pokrenute nabavke 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 prijelaza obično se ne može realizovati u toku jedne kalendarske godine, zbog čega je iste potrebno pravovremeno planirati kao višegodišnje projekte. Time se ponovo potvrđuju ranije konstatovani 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 realizovali u planiranom tj. odobrenom roku.

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

¹⁸ 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 u skladu s internim procedurama stvaranja obaveza.

Nadalje, ponovo smo uočili sporost i neefikasnost u realizaciji višegodišnjih kapitalnih ulaganja u 2020. godini što ima za posljedicu da značajna osigurana finansijska sredstva ostaju imobilna i neiskorištena (ista se samo prenose iz godine u godinu), i što dovodi u pitanje efikasnost upotrebe javnog novca. Višegodišnji zastoj u realizovanju višegodišnjih kapitalnih projekata posebno se ističe kod realizacije kupovine zgrade za smještaj Glavnog ureda i RC Banja Luka što najvećim dijelom generiše ukupni nizak procent realizacije višegodišnji kapitalnih ulaganja (21,4%).

PREPORUKA 8

Kako su projekti višegodišnjih kapitalnih ulaganja izuzetno značajni za rad i funkcionisanje Uprave, Uprava je dužna da u narednom periodu maksimalnu pažnju posveti efikasnoj realizaciji svih navedenih projekata.

5.2 Pregled prihoda i primitaka

Ukupno ostvareni prihodi i primici po ekonomskim kategorijama u periodu od 01.01. 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 prijelazima (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 prijelazima

Ostvareni prihodi od iznajmljivanja prostora na graničnim prijelazima 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 prijelazima (špediteri, ugostitelji i sl.), koje su definisane potpisanim pojedinačnim ugovorima o zakupu (sa aneksima) sa Upravom. Uprava plaća ukupne fakture za ovu vrstu troškova, pa naknadno vrši prefakturisanje troškova po svakom zakupcu u skladu s kvadraturom poslovnog prostora. Ova vrsta potraživanja se evidentira na kontima 131391-Ostala potraživanja i 391311-Ostala razgraničenja. Regionalni centri Uprave vrše praćenje realizacije ovog procesa (pripremaju prefakturisanje troškova i prate uplate u saradnji sa Glavnim uredom Uprave).

Sugerišemo Upravi da, u saradnji sa Ministarstvom finansija i trezora BiH, razmotri mogućnost primjene AR-Receivebles modula s obzirom na to da se radi o fakturiranim prihodima.

5.2.2 Prihodi od naknade troškova štampanja i kupovine poreznih i kontrolnih markica

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

voćnu prirodnu rakiju, kafu i vino¹⁹ i Pravilnikom o posebnim uslovima evidentiranja i obilježavanja brašna koje se stavlja na tržište²⁰ je propisano da troškove štampanja akciznih i evidencijskih markica snosi porezni obveznik-podnosilac zahtjeva za štampanje markica. Uprava ima uspostavljen sistem internih kontrola procesa koji obuhvata podnošenje zahtjeva poreznog obveznika za štampanjem akciznih i kontrolnih markica, izdavanje fakture sa cijenom koju podnosilac zahtjeva treba uplatiti, provjere same uplate na JRT, štampanja markica od strane izabranog dobavljača (štamparije) i otpreme istih. Cijene štampanja su utvrđene Uputstvom o postupku podnošenja zahtjeva za štampanje, izdavanje i naplatu akciznih markica i izmjenama Uputstva koje donosi direktor Uprave. Uprava šalje narudžbenicu sa specifikacijom za štampanje markica prema štampariji samo ukoliko su plaćeni troškovi štampanja tako da nema kašnjenja u plaćanju kao ni potraživanja za neplaćene usluge štampanja. Postoji registar zahtjeva za štampanje akciznih markica.

Analizom cijena naknada troškova za štampanje akciznih markica koje plaćaju porezni obveznici i cijena stvarnih troškova koje zaračunava štamparija smo utvrdili da je razlika između ove dvije cijene 10% na iznos fakturisane cijene od štampanja (za duhan, kafu i brašno), a za alkohol je 0% (razlike zbog povećane cijene troška u zadnjem okvirnom sporazumu sa štamparijom iz 2018. godine). U skladu sa navedenim, nameće se pitanje formiranja cijena prema poreznim obveznicima definisanim u Uputstvu o postupku podnošenja zahtjeva za štampanje, izdavanje i naplatu akciznih markica i izmjenama Uputstva, s obzirom na to da naručioci akciznih i evidencijskih markica za duhan, kafu i brašno plaćaju veće iznose od stvarnih troškova štampanja (za 10%), a naručioci akciznih markica za alkohol plaćaju cijenu koja je ista kao i stvarni trošak štampanja.

5.2.3 Prihodi od taksi

U 2020. godini je ukupno ostvareno **26.667.863 KM** prihoda od taksi. Procesom revizije je konstatovano da Uprava nema zadovoljavajući sistemski pristup kontrole naplate prihoda, s

Uprava nema zadovoljavajući sistem kontrole naplate prihoda od taksi.

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

dokumentacija vezana za uplate koji bi bio informatički podržan. Dokaze o uplati taksi na Jedinstveni račun trezora u postupcima koje vodi Uprava, stranke najčešće dostavljaju u carinske ispostave pri regionalnim centrima koje su disperzirane na različitim lokalitetima, a izvode o dnevnim promjenama na kojim su iskazane predmetne uplate knjiži Ministarstvo finansija i trezora BiH. Glavni ured na CD-u mjesečno dostavlja podatke o uplaćenim administrativnim taksama 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 sistemskog sravnjenja prihoda od administrativnih taksi je izloženost riziku od moguće zloupotrebe od strane uplatioca što, u konačnici, može voditi do manje uplaćenih prihoda.

Uprava je u 2020. godini aktivno saradivala sa Ministarstvom finansija i trezora BiH kako bi se stvorile pretpostavke za preuzimanjem podataka o naplaćenim prihodima putem web servisa, ali navedene aktivnosti još uvijek nisu okončane. Testiran je web servis i kreirani su neophodni izvještaji, u skladu sa zahtjevima Sektora za carine. Uprava je početkom 2021. godine potvrdila ispravnost testnog web servisa Ministarstvu finansija i trezora BiH, u smislu mogućnosti

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

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

preuzimanja podataka, ispravnosti XML-a i usaglašenosti podataka sa Glavnom knjigom za određeni dan, uz napomenu da je testiranje izvršeno u ograničenim uslovima (bez punog opterećenja). U toku su aktivnosti oko izrade Memoranduma o razmjeni podataka između Ministarstva finansija i trezora BiH i Uprave, i potpisivanje istog. Ističemo da ni ovo rješenje neće rezultovati sistemskim sravnjenjem prihoda, ali će omogućiti lakši pristup obavljanja naknadne kontrole koju će carinici morati vršiti ručno.

Podsjećamo da su u toku 2019. godine sprovedene obimne kontrolne aktivnosti od strane službenika Uprave koje su obuhvatile provjere uplate administrativne takse u periodu od 01.01.2018.-30.09.2019. godine i utvrđene su značajne nepravilnosti gdje su špediteri koji pripremaju robu za carinjenje zloupotrebljavali dokaze u uplati administrativnih taksi 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 takse 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 toku 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 taksama²¹ postupak prinudne naplate se vrši po propisima entiteta o prinudnoj naplati poreza građana, odnosno po istim propisima o prinudnoj naplati poreza od pravnih osoba. Pravo na naplatu takse zastarijeva u roku dvije godine od dana kada je taksu trebalo platiti. Ministarstvo finansija i trezora BiH je u svom mišljenju od 06.12.2019. godine navelo da prinudnu naplatu vode porezne uprave entiteta, te je potrebno konsultovati 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 s navedenim, obratila entitetskim poreznim upravama. Porezna uprava Federacije BiH je 13.01.2020. godine odgovorila da naplata administrativne takse nije u njihovoj nadležnosti, a Poreska uprava Republike Srpske je 24.01.2020. godine navela da će upit proslijediti Ministarstvu finansija Vlade Republike Srpske. Upravni odbor Uprave je na 42. sjednici održanoj 06.03.2020. godine upoznat sa problematikom u vezi sa naplatom administrativnih taksi, nakon čega je zaključeno da Uprava zajedno sa ministarstvima finansija i svim nadležnim institucijama pokuša doći do rješenja. Uprava je u martu 2021. godine predložila Ministarstvu finansija i trezora BiH, održavanje zajedničkog sastanka kako bi se riješilo predmetno pitanje, ali sastanak nije održan uslijed pogoršane epidemiološke situacije uzrokovane pandemijom koronavirusa. Do danas nije riješeno pitanje nadležnosti za naplatu administrativnih taksi prinudnim putem.

PREPORUKA 9

Potrebno je nastaviti započetu saradnju sa Ministarstvom finansija i trezora BiH kako bi se stvorile pretpostavke za unapređenje postojećeg sistema praćenja i kontrole naplate prihoda uz odgovarajuću informatičku podršku.

5.3 Bilans 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

²¹ 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 prijelazima (106.906 KM) i prijelazni račun potraživanja na kome su evidentirana potraživanja za povrat PDV-a 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 obaveze (6.433.459 KM), obaveze prema zaposlenima (6.177.444 KM), kratkoročna razgraničenja (6.939.556 KM) te izvori sredstava (154.682.207 KM). Kratkoročne tekuće obaveze se najvećim dijelom odnose na obaveze prema dobavljačima (6.407.109 KM). Kratkoročna razgraničenja su rezervisanja po zaključenim ugovorima krajem godine, za koja su sredstva planirana u budžetu tekuće godine, a za koje će računi biti ispostavljeni u narednoj fiskalnoj godini.

Obaveze prema zaposlenima se odnose na obaveze za bruto plaću i naknade troškova za decembar 2020. godine, koje su izmirene početkom 2021. godine.

Bilans stanja prikazan je u Tabeli II u prilogu Izvještaja.

5.3.1 Popis sredstava i izvora sredstava

Uprava je izvršila popis stalnih sredstava, novčanih sredstava, potraživanja i obaveza na 31.12.2020. godine. Popisom nisu konstatovane značajnije nepravilnosti. Redovan godišnji popis je proveden nakon donošenja odluke direktora o provođenju popisa, uputstva o redovnom godišnjem popisu te formiranja komisija u regionalnim centrima.

Odlukom direktora 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 komisija konstatovala 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 konstatovano u zapisniku i ponovo navedeno da se ovoj problematici treba posvetiti u budućem periodu.

Osim neznatnih odstupanja između podataka u bilansu stanja i izvještaja o obračunu inventure, te pozicije na vanbilansnim 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 period 01.01.2019.-30.06.2020. godine, sačinjen Izvještaj o godišnjem popisu na 30.12.2020. godine i dostavljen direktoru Uprave. U Izvještaju 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. ZAPOSŁJAVANJE I STATUS ANGAĐOVANIH OSOBA

Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2020. godinu, Upravi je odobreno 2.458 zaposlenih. Na 31.12.2020. godine, Uprava je imala 2.440 zaposlenih, od čega je 2.325 zaposleno na neodređeno vrijeme, a 115 na određeno vrijeme.

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

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

Interni premještaji: Postupak premještaja zaposlenih unutar Uprave je uređen Pravilnikom o premještaju zaposlenih u Upravi²². Prema navedenom pravilniku vrši se premještaj zaposlenog izmjenom rješenja o radu sa jednog na drugo, isto ili slično radno mjesto, u skladu s objektivno utvrđenim potrebama službe. Pod pojmom slično radno mjesto kod premještaja državnog službenika i zaposlenika podrazumijeva se radno mjesto za jedan nivo više ili niže u odnosu na radno mjesto na koje je zaposleni raspoređen, a za koje ispunjava uslove propisane aktom o unutrašnjoj organizaciji. U Upravi je sa 31.12.2020. godine interno premješteno 354 zaposlenih na osnovu odluke i rješenja direktora 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 saradnik na viši stručni saradnik, stručni saradnik ili viši stručni saradnik na radno mjesto stručni savjetnik, itd. S druge strane, postoje situacije kada su zaposleni raspoređeni na niže rangirano ili slično radno mjesto. U takvim slučajevima zaposleni 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 neosnovano 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 zaposleni raspoređen, npr. premještaj sa pozicije stručnog saradnika na poziciju stručnog savjetnika ili šefa odsjeka/grupe. Također, kao i prethodne godine, bilo je slučajeva da se osoba primi putem javnog konkursa na radno mjesto na jednoj lokaciji i odmah se interno premjesti na radno mjesto na drugoj lokaciji ili se ubrzo unaprijedi.

Pravilnikom o premještaju zaposlenih u Upravi definisan je postupak internog oglašavanja za slučajeve kada postoji upražnjeno radno mjesto rukovodioca organizacione jedinice u Upravi. Iako je u toku 2020. godine proveden interni konkurs za upražnjena radna mjesta 12 rukovodilaca organizacionih jedinica Uprave (šefovi grupa i odsjeka), devet zaposlenih, od ukupno 354 premještene osobe, su interno premješteni sa niže pozicije na poziciju rukovodilaca organizacionih jedinica bez provođenja internog oglašavanja. Navedeni interni premještaji su okarakterisani kao privremeni. Postupak internog oglašavanja bi se trebao vršiti u svim slučajevima popunjavanja upražnjenih radnih mjesta rukovodilaca organizacionih jedinica u skladu s vlastitim Pravilnikom o premještaju zaposlenih, a ne samo za pojedine pozicije. Pored navedenog, jedna osoba je još od 2019. godine privremeno premještena na radno mjesto operativnog rukovodioca - pomoćnika direktora 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 rukovodilaca-pomoćnika direktora u odnosu na odobrenih pet. Također, još jedna osoba je u toku 2020. godine nekoliko mjeseci bila privremeno premještena na radno mjesto operativnog rukovodioca - pomoćnika direktora.

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

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

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

Plaćeno odsustvo: U toku 2020. godine je odobreno plaćeno odsustvo za četvoro zaposlenih radi stručnog usavršavanja u inostranstvu-pohađanje postdiplomskog master-studija u Napulju u periodu od 13.01.-19.06.2020. godine, pozivajući se na Odluku o stipendiranju na specijalističkim postdiplomskim studijima u zemlji i inostranstvu državnih službenika u institucijama Bosne i Hercegovine²³. Odredbom člana 4., stav (2) navedene Odluke, propisano je da za vrijeme trajanja postdiplomskog studija u inostranstvu službenik ima pravo na naknadu u iznosu od 100% neto plaće.

Odlasci iz službe: Na osnovu internog pregleda možemo konstatovati da je u periodu od 01.01. do 31.12.2020. godine u Upravi prestao radni odnos za 99 zaposlenih i to zbog: sticanja uslova za starosnu penziju (48 osoba), sticanja uslova za prijevremenu penziju i invalidsku penziju (6 osoba), sporazumnog prestanka radnog odnosa (11 osoba), izricanja disciplinske mjere prestanka radnog odnosa (1 osoba), 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 osobe) i dr.

Ocjenjivanje državnih službenika i zaposlenika: Uprava je izvršila ocjenjivanje državnih službenika i zaposlenika za period 01.01.-31.12.2020. godine, u skladu s Pravilnikom o ocjenjivanju rada zaposlenih u Upravi²⁴. U Pravilniku je navedeno da se redovno ocjenjivanje vrši najmanje jednom godišnje. Trenutno, u Upravi nije uspostavljena praksa da se vrši polugodišnje ocjenjivanje državnih službenika. Izvještaj o ocjenjivanju svih zaposlenih (državnih službenika i zaposlenika) je 15.03.2021. godine proslijeđen Agenciji za državnu službu BiH. Ocijenjeno je 2.375 zaposlenih, s tim da je 851 zaposleni ocijenjen ocjenom „naročito uspješan“, 1.497 zaposlenih ocjenom „uspješan“, 26 zaposlenih ocjenom „zadovoljava“ i jedan zaposleni ocjenom „ne zadovoljava“. Ostali zaposleni nisu ocijenjeni jer ne ispunjavanju uslove (bolovanje, neplaćeno odsustvo, suspenzije i sl.).

Disciplinski postupci: Uprava ima imenovana četiri prvostepene disciplinske komisije i jednu drugostepenu disciplinsku komisiju. Na osnovu internog pregleda možemo konstatovati da su tokom 2020. godine vođena 52 disciplinska postupka protiv zaposlenika Uprave po osnovu teže ili lakše povrede službene dužnosti koja se stavlja na teret zaposlenom. 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 na to da se došlo do saznanja da se za iste vodi krivični postupak pred Sudom BiH.

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

Postupcima revizije utvrđeno je sljedeće:

²³ Službeni glasnik BiH, broj 61/05, 40/06

²⁴ Službeni glasnik BiH” broj 4/12 i 18/12

Prijem zaposlenih na neodređeno vrijeme: Agencija za državnu službu BiH je, u februaru 2020. godine, objavila javni oglas za popunu 92 radna mjesta u Upravi na osnovu člana 19. stav (4) i člana 32a. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH²⁵. Predmetni članovi definišu 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 informisali 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 da smo tokom revizije uočili da je Agencija za državnu službu kreirala tabelarni pregled institucija BiH kojim je Agencija odredila koje institucije, kao osnovu za raspisivanje oglasa, trebaju primjenjivati član 21., a koje član 32a. Zakona o državnoj službi. Navedeni dokument je, prema našem mišljenju, diskutabilan, s obzirom na to da je generisao niz pitanja i uticao na nivo transparentnosti u zapošljavanju.

Uprava je objavila obavještenje o javnom konkursu u četiri dnevna lista i u obavještenju navela da je isti objavljen na službenoj internetskoj 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 zaposleno na neodređeno vrijeme u Upravi sa srednjom stručnom spremom, 15 osoba je bilo zaposleno na određeno vrijeme na radnim mjestima državnih službenika, uz saglasnost Agencije za državnu službu BiH, dvije osobe su bile zaposlene na određeno vrijeme na radnim mjestima zaposlenika i dvije osobe su bile angažovane 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 junu 2020. godine, objavila javni oglas za popunu jednog radnog mjesta u Upravnom odboru Uprave na osnovu člana 19. stav (4) i člana 32a. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH. Procedura je okončana, a u novembru 2020. godine je postavljen državni službenik.

Član 32a. Zakona o državnoj službi tretira prijem državnog službenika u slučaju kada je utemeljena nova institucija na osnovu prijena ili preuzimanja nadležnosti. Revizijom smo utvrdili da u toku 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 zapošljavanja. Smatramo da primjena navedenog propisa kod procesa zapošljavanja u toku 2020. godine nije odgovarajuća i ne odgovara samoj suštini spomenute odredbe.

PREPORUKA 10

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

Uprava je u martu 2020. godine okončala konkursnu proceduru po javnom oglasu za popunjavanje radnih mjesta zaposlenika (SSS) objavljenom u decembru 2019. godine za 66 izvršilaca. Primljeno je 66 osoba, s tim da je naknadno jedna osoba sporazumno prekinula radni

²⁵ 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 konkursne procedure po drugom oglasu primljena na radno mjesto državnog službenika. Od toga broja 32 osobe su već radile u Upravi kao zaposlenici na određeno vrijeme. Nakon provedenih procedura javnog konkursa, uslijedilo je 29 internih premještaja novozaposlenih pa se nameće pitanje o stvarnoj potrebi za radnim mjestom za koje je raspisan konkurs.

Dvije osobe su se vratile sa neplaćenog odsustva.

Prijem zaposlenih na određeno vrijeme: Sa 31.12.2020. godine u Upravi su bila zaposlena 103 zaposlenika (SSS) po ugovoru o radu na određeno vrijeme bez prethodno provedene

Uprava zapošljava veći broj osoba putem ugovora o radu na određeno vrijeme bez provođenja konkursne procedure, što predstavlja netransparentan način zapošljavanja.

konkursne procedure s tim da je 31 osoba prvi put angažovana u 2020. godini, a ostali su već radili i u prethodnom periodu po istom osnovu. Ugovori se obnavljaju mjesečno ili tromjesečno. Prema

Zakonu o radu institucija BiH, poslodavac može bez provođenja konkursne procedure izvršiti prijem u radni odnos zaposlenika na određeno vrijeme do tri mjeseca, kada zbog hitnosti obavljanja posla, iznenadnog povećanja obima posla i iznenadnog odsustva zaposlenika nije moguće pravovremeno provesti javni oglas.

Međutim, evidentno je da je većina zaposlenika putem ugovora o radu na određeno vrijeme 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 penziju u 2020. godini, a bila je zaposlena u Upravi na određeno vrijeme još od 2010. godine. Uprava smatra da provođenje konkursnih procedura za zapošljavanje na određeno vrijeme zahtijeva duži vremenski period i pokazuje se nesvrshodnim.

Također, sa 31.12.2020. godine u Upravi je bilo zaposleno 12 osoba na radnim mjestima državnih službenika na određeno vrijeme uz saglasnost Agencije za državnu službu BiH zbog hitnosti posla. U toku godine, po ovom osnovu je radilo ukupno 35 osoba, a od toga broja četiri osobe su prvi put zaposlene u 2020. godini, 29 osoba je radilo po istom osnovu i u 2019. godini (15 osoba je nakon provedene konkursne procedure primljeno u stalni radni odnos), a dvije osobe su u Upravi bile angažovane na osnovu ugovora o djelu (u 2019. godini i jednim dijelom u 2020. godini). *Ističemo da je 17 osoba imalo obnovljenu saglasnost Agencije za državnu službu BiH, odnosno 16 osoba je dobilo po dvije saglasnosti i jedna osoba tri saglasnosti na vremenski period od po tri mjeseca, a radile su tokom dvije godine sa kraćim prekidom.*

U članu 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 saglasnost 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 zapošljavanja na radnom mjestu državnog službenika do tri mjeseca bez javnog oglasa dostaviti detaljno obrazloženje kako bi na osnovu istog dala svoju saglasnost, ali da u slučaju produženja radnog angažmana maksimalno do devet mjeseci, nije potrebno slati novu saglasnost.

Dakle, u konkretnom slučaju možemo izvesti zaključak da je Agencija za državnu službu BiH za 16 osoba dala odobrenje da one budu angažovane po navedenom osnovu na period od 18 mjeseci, umjesto maksimalno devet mjeseci, kako je to Zakonom o državnoj službi u

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

Uvažavajući dinamičnu fluktuaciju zaposlenih tokom godine, kao i kompleksnost i specifičnost institucije, i dalje smatramo da zapošljavanje putem ugovora o radu na određeno vrijeme bez provedene konkursne procedure predstavlja netransparentan način zapošljavanja.

PREPORUKA 11

Uprava treba da, prilikom zapošljavanja putem ugovora o radu na određeno vrijeme duže od tri mjeseca, postupa u skladu sa zakonskim propisima koji regulišu način zapošljavanja, poštujući princip transparentnosti.

Interni premještaji po nalogu direktora: Uprava je vršila interne premještaje po nalogu direktora Uprave zbog potrebe posla pri čemu je zaposleni zadržavao postojeće rješenje i visinu plaće, a upućivan je na radno mjesto koje nije predviđeno sistematizacijom ili je popunjeno u odnosu na broj zaposlenih predviđen sistematizacijom. Ovakav način premještanja zaposlenih nije u skladu s Pravilnikom o ovlaštenjima i ovlaštenim službenim osobama Uprave koji reguliše 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 plaća za isto radno mjesto“.

Ukupno je na ovaj način interno premješteno **106** zaposlenih. U nalogima koji se mjesečno produžavaju stoji da će se poslovi obavljati privremeno, s tim da pojedini zaposlenici godinama rade po navedenom osnovu (npr. od 2015. godine do danas). Također, bilo je više slučajeva da se zaposlenik nalogom direktora premjesti na radno mjesto državnog službenika kako bi stekao iskustvo sa visokom stručnom spremom. U decembru 2020. godine, veći broj naloga za interne premještaje je prestao da važi, odnosno oni nisu obnovljeni.

PREPORUKA 12

Ponovo preporučujemo 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, reguliše izmjenama ili dopunama internih pravila.

Ugovori o djelu: Izdaci po osnovu ugovora o djelu realizovani 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%. Angažovano je ukupno 30 izvršilaca. Planirani budžet za ove namjene iznosio je 184.800 KM. Četiri sudska vještaka različite struke su bili angažovani jednokratno uz pojedinačnu naknadu od 170 KM do 5.985 KM. Ostalih 26 osoba je bilo angažovano u periodima od jednog do 12 mjeseci uz isplaćene pojedinačne mjesečne naknade od 250 KM do 1.000 KM na sljedećim 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 finansijskog 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 angažovana u Sektoru za informacione tehnologije), itd. Jedna osoba angažovana za poslove finansijskog praćenja projekta je bivši zaposlenik Uprave u penziji.

Analizom pojedinačnih mjesečnih izvještaja o radu se može zaključiti da se u većini slučajeva radi o redovnim poslovima Uprave, dok se u podacima pripremljenim za potrebe revizije navodi da se u svim slučajevima radi o nesistematizovanim radnim mjestima. Dvanaest osoba angažovanih po osnovu ugovora o djelu bilo je angažovano i u prethodnoj 2019. godini, a jedna osoba je angažovana još od 2018. godine. Napominjemo da su dvije osobe bile angažovane po ugovoru o djelu jednim dijelom 2020. godine, a zatim zaposlene u Upravi na određeno vrijeme uz saglasnost Agencije za državnu službu BiH. Jednim dijelom godine je jedna osoba bila zaposlena u Upravi na određeno vrijeme, uz saglasnost Agencije za državnu službu BiH, a drugim dijelom godine angažovana putem ugovora o djelu. Također, dvije osobe su prevashodno bile angažovane putem ugovora o djelu, a nakon provedene konkursne procedure zaposlene na neodređeno vrijeme.

Smatramo da angažmani putem ugovora o djelu u javnom sektoru predstavljaju netransparentan način zapošljavanja, s obzirom na to da se ne pružaju jednake šanse svima koji su zainteresovani za posao. Također, stvara se mogućnost favorizovanja osobe na raspisanom javnom konkursu koja je već prethodno bila angažovana 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 redovne djelatnosti, i dalje smatramo kako angažovanje po ugovorima o djelu ne bi trebalo biti praksa i ovakav oblik zapošljavanja treba koristiti samo u izuzetnim slučajevima, za konkretne poslove ograničenog vremenskog trajanja koji se ne mogu smatrati poslovima sistematizovanih radnih mjesta u Upravi.

7. JAVNE NABAVKE

Uprava je donijela Plan javnih nabavki za tekuće izdatke i objavila ga na svojoj internetskoj stranici. Do usvajanja budžeta donesene su tri izmjene i dopune, a nakon usvajanja budžeta potrebe za nabavkama su planirane kroz izmjene i dopune ranije donesenog Plana nabavki za tekuće izdatke. Rješenjem direktora formirane su komisije za svaki postupak javnih nabavki.

Dio planiranih procedura javnih nabavki, 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 prijelaza 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, utiče period usvajanja budžeta koji je za 2020. godinu usvojen krajem jula 2020. godine, te preostalo vrijeme do kraja kalendarske godine nije dovoljno da se nabavke, u slučajevima kad postoje žalbe ili nije dostavljena nijedna ponuda, realizuju do kraja godine.

Komisije: Na osnovu dostavljenih rješenja i izjava članova komisija, uočili smo da je u većem broju postupaka za održavanje ili izgradnju objekata kao predsjedavajući komisije imenovan rukovodilac odsjeka koji je pokretač nabavke. Stav je Uprave da se prilikom imenovanja članova komisije za javne nabavke rukovodi odredbama internog akta²⁶ te da je potpisivanjem izjave o nepristranosti i povjerljivosti te nepostojanju sukoba interesa u postupku za koji su

²⁶ Odredbama internog pravilnika Uprave propisano je imenovanje komisije o javnim nabavkama u kome je navedeno da će prilikom imenovanja voditi da većina članova Komisije poznaje propise o javnim nabavkama i da najmanje jedan član Komisije posjeduje posebnu stručnost u oblasti predmeta javne nabavke

imenovani osiguran zahtjev o nepostojanju direktnog ili indirektnog 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 revizije, su nam dostavljene potpisane izjave od strane predsjedavajućeg i svih članova komisije. *Ne sporeći stručnost predsjedavajućeg komisije, smatramo da prilikom imenovanja komisije nije u potpunosti zadovoljen princip razdvajanja dužnosti, jer je ista osoba pokretač nabavke, predsjedavajući komisije, a kao ovlaštena osoba prati realizaciju zaključenih ugovora.*

PREPORUKA 14

Prilikom imenovanja komisija za javne nabavke bilo bi korisno, uz zahtjeve u pogledu stručnosti članova, ispoštovati i princip razdvajanja dužnosti u pojedinim fazama procesa nabavki (koji obuhvata faze planiranja nabavke, provođenje samog postupka i nadzor nad realizacijom ugovorenih obaveza).

E-aukcija: Uprava je, u skladu s 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 realizovane 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 uslovi da se prati realizacija pojedinačno po okvirnim sporazumima ukoliko je sa dobavljačem zaključeno nekoliko okvirnih sporazuma.

U toku 2020. godine Uprava je realizovala procedure javnih nabavki čiji je pregled po vrstama postupaka i vrijednost zaključenih ugovora naveden u Tabeli broj 7²⁷.

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	Direktni	137	134	389.298,32	2,00
6	Izuzeća od primjene ZJN	0	1	43.018,50	0,22
7	Izvršene nabavke bez provođenja ZJN	0	0	0,00	0,00
UKUPNO		230	225	19.503.381,12	100,00

Tabela 7: Pregled procedura javnih nabavki realizovanih tokom 2020. godine

Nabavke su realizovane 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 9.506.330 KM. Provedeno je 46 otvorenih, 29 konkurentskih, sedam pregovaračkih, jedna procedura sa izuzećem primjene Zakona o javnim nabavkama, dok su ostale nabavke provedene direktnim sporazumima.

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

U tabeli realizovanih postupaka nije obuhvaćen postupak koji se odnosi na granični prijelaz Svilaj, za koji je nabavka radova provedena putem javnog oglasa za prikupljanje ponuda, uz primjenu pravila iz supsidijarnog sporazuma potpisanog sa Evropskom investicionom bankom (EIB). Ugovorena vrijednost radova iznosi 15.994.871 KM i djelimično se finansirana iz sredstava granta (iznos od 20% vrijednosti radova i 100% usluga nadzora), a ostatak iz budžetskih 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 nabavki.

Revizionim postupcima obuhvaćeni su sljedeći postupci nabavki:

- 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 Glavnom 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 štampanje (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),
- štampanje 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 poreznog softvera (1.581.195 KM),
- nadogradnje carinskog softvera (1.166.660 KM) i
- nadogradnje poreznog softvera (1.111.110 KM)²⁸.

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

Analizom i testiranjem provedenih procedura nabavki 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 uslovi za kontrolu fakturisanih cijena.

²⁸ Iznosi su bez PDV-a

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

Nabavka usluga održavanja carinskog i poreznog softvera i usluge nadogradnje carinskog i poreznog softvera (4.816.239 KM):

Uprava je putem otvorenih postupaka provela procedure nabavki za usluge održavanja i nadogradnje carinskog softvera u carinskom podsistemu te usluge održavanja i nadogradnje poreznog softvera u poreznom podsistemu

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

Uprave. Kriterij za dodjelu ugovora spomenutih nabavki 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 nabavke razvoj i uvođenje ili održavanje sistema za koji se provodi nabavka na državnom nivou u posljednje tri godine od dana objave obavještenja o nabavci. Takvu vrstu usluge na državnom nivou moguće je realizovati jedino u Upravi (jer nijedan drugi ugovorni organ nema takvu vrstu softvera), a u dosadašnjoj realizaciji održavanja i nadogradnje tih podsistema usluge je obavljao samo jedan ponuđač. Pored toga, postavljeni su uslovi i u pogledu minimalnog broja zaposlenih ili angažovanih članova tehničkog osoblja, pa je za održavanje carinskog softvera u carinskom podsistemu tražen broj od 13 članova tima, dok je za nadogradnju tog softvera tražen broj od 10 članova tima. Za obje nabavke je za pet članova tima postavljen uslov od minimalno 10 godina radnog iskustva. Kod nabavke održavanja poreznog softvera u poreznom podsistemu i nadogradnje tog softvera traženo je minimalno 20 članova tehničkog osoblja na teritoriji Bosne i Hercegovine, od kojih je za osam članova traženo radno iskustvo od minimalno 10 godina. U sva četiri postupka je navedeno da jedan stručnjak ne može biti angažovan na više pozicija u okviru postavljenih kriterija za svaku pojedinačnu nabavku.

Imajući u vidu vrijednost realizovanog ugovora (na državnom nivou) koji je postavljen kao kriterij kojim se trebala dokazati tehnička i profesionalna sposobnost, broj angažovanog osoblja i zahtjevi u pogledu minimalnog broja godina profesionalnog iskustva, smatramo da je postavljenim kriterijem sužena konkurencija i narušeni opći principi Zakona o javnim nabavkama. 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 nabavkom i njenom svrhom, što predstavlja opće principe iz člana 3. Zakona o javnim nabavkama. Smatramo da na ovaj način definisana tenderska dokumentacija ukazuje na ograničenje konkurencije te utiče na transparentnost i konkurentnost samog procesa nabavke.

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	Nabavka	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.	UKUPNO	4.816.239,32	4.816.229,96	9,36

Tabela 8: Pregled procijenjenih vrijednosti i vrijednosti zaključenih ugovora

Također smo uočili da je gotovo isto osoblje bilo angažovano u timovima na realizaciji održavanja i nadogradnje pojedinog sistema - jedan član tima angažovan je na realizaciji sva četiri ugovora (održavanje i nadogradnja oba sistema), a dio članova radi na realizaciji tri ugovora. Time se na određeni način dovodi u pitanje opravdanost zahtjeva u tenderskoj dokumentaciji u pogledu angažovanog osoblja i uslova da jedan stručnjak ne može biti angažovan na više pozicija. Ovi zahtjevi su ispunjeni ako se svaka nabavka promatra zasebno u odnosu na ostale, ali je realizacija svih ugovora predviđena u istom vremenskom periodu, na osnovu čega se može zaključiti da ne mogu biti zadovoljeni postavljeni uslovi prilikom realizacije sva četiri ugovora.

U postupku nabavke 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 favorizovanja jednog ponuđača na tržištu. Nakon dostavljene žalbe, žalilac 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 prezentovani rezultati revizije, od strane Uprave nam je dostavljeno pismeno pojašnjenje koje se odnosi na predmetne nabavke. Spomenuto pojašnjenje naglašava značaj/specifičnost sistema čije održavanje i nadogradnja su predmet nabavke te naglašava potrebu za postavljenjem visokih uslova 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 državnom nivou, a samim tim se ispunjava i uslov jer su u gotovo svim državama direktni porezi, porez na dodanu vrijednosti i carine pod ingerencijom države.

Uvažavajući značaj spomenutih sistema i potrebu za postavljenjem visokih uslova za kvalifikaciju ponuđača, napominjemo da kod predmetnih nabavki preferencijalni tretman domaćeg ima faktor 30%, a da za domaće tržište nije prezentovano 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 prilikom utvrđivanja kriterija za ocjenu ponuda osigura princip konkurentnosti kao jedan od osnovnih principa Zakona o javnim nabavkama.

Ostali nedostaci u provedenim procedurama javnih nabavki odnose se na sljedeće:

- Kod nabavke usluga održavanja objekata i graničnih prijelaza kriterij za ocjenu ponuda je cijena usluge, bez zahtjeva u pogledu dostavljanja cijene robe ili lager liste na osnovu kojih ugovorni organ može kontrolisati cijene prilikom potrebe za ugradnjom.
- Kod nabavke 80-gramskog papira, održavanja objekata, isporuke, ugradnje dijelova za održavanje faks 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 informisali da će ubuduće postupati u skladu s 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 nabavke 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 rukovodila 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 nabavku elektronske opreme (vrijednost ugovora za jedan broj lotova je znatno niža od planirane vrijednosti), a kod nabavke službenih vozila razlika između planirane vrijednosti i dostavljene ponude je 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. Komisija je smatrala 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 nabavki istražiti tržište te kroz planiranu vrijednost nabavke 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 nabavki u okviru višegodišnjih projekata, po kojima su zaključeni ugovori u 2020. godini, konstatovali 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 osnovu odluke Vijeća ministara BiH, odobrena u iznosu od 11.000.000 KM²⁹, 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 nisu bila odobrena u odluci Vijeća ministara BiH. Vijeće ministara BiH je, izmjenom odluke o višegodišnjem projektu od 30.12.2019. godine³⁰, utvrdilo novu vrijednost projekta u iznosu od 14.500.000 KM te je 13.03.2020. godine potpisao 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 od 10.250.000 KM³¹, a ostatak je planiran iz grant sredstava Evropske 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 nabavke je utvrđeno da su dostavljene ponude u iznosu koji je znatno iznad planirane vrijednosti projekta³². Zbog nemogućnosti zaključenja ugovora bez osiguranja nedostajućih sredstava, Uprava se obratila Vijeću ministara BiH da iznađe mogućnost za osiguranjem dodatnih sredstava u iznosu od 7.000.000 KM. Dodatna sredstva u iznosu od 7.000.000 KM iz sredstava sukcesije na osnovu naplate klirinškog duga od Ruske federacije odobrena su u januaru 2020. godine³³, kroz budžete 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 nabavki i ograničenja zbog nepravovremenog donošenja budžeta, evidentno je da postoji prostor za unapređenje efikasnosti u postupcima javnih nabavki, od istraživanja tržišta do kreiranja tenderske dokumentacije i tehničkih specifikacija, a sve u cilju efikasnog i zakonitog provođenja postupaka javnih nabavki.

8. OSTALO

8.1. Upravni odbor Uprave

Realizacija preporuka iz revizionog Izvještaja za 2019. godinu:

Ured za reviziju institucija BiH izvršio je finansijsku reviziju Uprave za 2019. godinu, sačinio Izvještaj o finansijskoj reviziji kojim je obuhvaćeno i poslovanje Upravnog odbora Uprave. U okviru Izvještaja o obavljenoj finansijskoj reviziji Uprave za 2019. godinu su date preporuke i Upravnom odboru. Uvidom u preduzete aktivnosti Upravnog odbora, dajemo osvrt na realizaciju preporuka:

Realizovane 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

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

³⁰ Službeni glasnik BiH, broj 7/20

³¹ Odluka o odobravanju projekta nabavke i izgradnje objekata za regionalne centre i Glavni ured Uprave i izgradnje i rekonstrukcije graničnih prijelaza (Službeni glasnik BiH, broj 20/15)

³² Procedura nabavki nije obuhvaćena testiranim uzorkom zbog primjene izuzeća iz člana 10 stav 1. tačka c Zakona o javnim nabavkama BiH (provedena po pravilima Evropske investicione banke)

³³ Službeni glasnik BiH, broj 16/20

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 registrovati 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 obaveze.

Nerealizovane preporuke:

- Upravni odbor nije riješio pitanje angažovanja eksterne revizije, tj. revidiranja prikupljanja i raspodjele prihoda – u toku 2020. godine nije bilo nikakvih aktivnosti po ovom pitanju (ukupno prikupljeni prihodi u toku 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 saradnja sa Upravom).

Realizacija u toku:

- Upravni odbor još uvijek nije uskladio interne akte koji regulišu isplatu naknada članovima Upravnog odbora sa Zakonom o dopunama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH. Upravni odbor Uprave je na sjednici održanoj 25.01.2021. godine donio zaključak kojim se direktor Uprave zadužuje da u narednom periodu *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 finansija i trezora BiH, ministri finansija Federacije i Republike Srpske i tri stručnjaka za indirektno oporezivanje. Članovi Upravnog odbora Uprave, konsenzusom biraju predsjedavajućeg iz reda članova, na mandat od pet godina. Direktor 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 indirektnim oporezivanjem BiH i informisanje Vijeća ministara BiH, entitetskih vlada i Distrikta o politici i provođenju u vezi s indirektnim porezima i sl., ima značajan uticaj na rad same Uprave kroz svoje nadležnosti u vidu definisanja strateških ciljeva Uprave i ocjene uspješnosti Uprave u postizanju tih ciljeva, odobravanje prijedloga budžeta Uprave, odobravanje godišnjeg plana rada i Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji koje direktor pripremi itd.

Planiranje i izvršenje budžeta

Izvršenje budžeta: U operativnom budžetu Uprave, poštujući odredbe člana 13. Zakona o sistemu indirektnog oporezivanja u Bosni i Hercegovini³⁴, posebno su planirani troškovi Upravnog odbora Uprave, te je kao poseban program planirano finansiranje 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 Kabinetu predsjedavajućeg Upravnog odbora i tri odjela. Za finansiranje Upravnog odbora planirana su sredstva u iznosu od 473.000 KM. U toku 2020. godine, za finansiranje rada Upravnog odbora Uprave utrošeno je 359.737 KM (76%

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

u odnosu na odobrena sredstva) i to po budžetskim pozicijama – kao što je prikazano u sljedećoj tabeli:

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 zaposlenih	35.000	35.722	102
3.	Putni troškovi	3.000	100	3
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.	UKUPNO	473.000	359.737	76

Tabela 9: Planirani i ostvareni izdaci Upravnog odbora Uprave

Nizak procenat 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 BiH³⁵. U toku 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 25.01.2021. godine počele vršiti isplate naknade članovima Upravnog odbora u visini od 475,69 KM mjesečno – u skladu sa zaključcima Upravnog odbora od 25.01.2021. godine.

Rukovođenje Upravom - Status direktora Uprave: Prema Zakonu o sistemu indirektnog oporezivanja BiH³⁶, izbor i imenovanje direktora Uprave, sa mogućnošću jednog ponovnog imenovanja, kao i razrješenje sa

Vijeće ministara BiH još uvijek nije donijelo odluku o raspisivanju konkursa za izbor i imenovanje direktora Uprave.

dužnosti (na prijedlog Upravnog odbora Uprave) je u nadležnosti Vijeća ministara BiH, u skladu s odredbama Zakona o ministarskim

imenovanjima, imenovanjima Vijeća ministara i drugim imenovanjima BiH³⁷. Vijeće ministara BiH je Rješenjem od 06.06.2016. godine³⁸ imenovalo direktora Uprave na mandatni period od četiri godine, s tim da se radi o drugom mandatu. Mandat direktora je istekao 06.06.2020. godine. Napominjemo da Vijeće ministra BiH još uvijek nije donijelo odluku ili zaključak kojim bi se zadužio Generalni sekretarijat Vijeća ministra BiH da u skladu sa Zakonom o ministarskim imenovanjima, imenovanjima Vijeća ministara i drugim imenovanjima BiH i odredbama Zakona o sistemu indirektnog oporezivanja u BiH provede administrativnu proceduru za izbor imenovanja direktora Uprave (u skladu sa Zakonom Upravni odbor Uprave služi kao izborna komisija za imenovanje direktora Uprave).

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

³⁵ Službeni glasnik BiH, broj 88/15

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

³⁷ Službeni glasnik BiH, broj: 37/03

³⁸ Službeni glasnik BiH, broj: 47/16

8.2. Sudski sporovi

Ponovo ističemo i ukazujemo na činjenicu da cjelokupno stanje u vezi s evidencijom sudskih sporova nije zadovoljavajuće. Ne postoji jedinstven sistem vođenja evidencija o sudskim sporovima na nivou Uprave, komunikacija između regionalnih centara i Glavnog ureda također, po mišljenju revizije, nije zadovoljavajuća. Podaci u iskazanim tabelama se ne mogu sa sigurnošću smatrati pouzdanim. Sve evidencije imaju različitu formu te sadrže različite podatke u vezi sa sporovima.

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, zbirne 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 učestvuje u postupku restrukturisanja firme „Željeznice Srpske“, bez navedenog iznosa potraživanja. Podaci Sektora za poslovne usluge su sadržani u dvije tabele 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. U poređenju s revizionim 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 uporediti 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 organizacionih jedinica u slučaju preopterećenja. Imajući u vidu navedeno, Uprava jeste centralizovala podatke, ali je došlo do miješanja istih u jedinstvene evidencije koje pokazuju organsko stanje, ali ne i rizične i goruće tačke unutar sistema. Tokom revizije utvrdili smo također kako su troškovi sudskih sporova u toku 2020. godine iznosili 198.183 KM, što je za 144.823 KM više u odnosu na prethodnu godinu.

Nadalje, uočili smo da je Odjel za pravne poslove upozorio i na postupanja jedinica za Prinudnu naplatu koje nerijetko proizvodi sudske sporove. U tom smislu reviziji je skrenuta pažnja 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 sudskim 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 sudskim sporovima kako na nivou Uprave tako i u regionalnim centrima. Na osnovu izvršenih analiza preduzeti odgovarajuće aktivnosti kako bi u svakom momentu Uprava imala uredne i ažurne evidencije. Nadalje, potrebno je kreirati procedure komunikacija i saradnje između Glavnog ureda i regionalnih centara Uprave po pitanju sudskih sporova.

8.3. Problematika oduzetih vozila

Uprava je i tokom 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 zloupotreba itd.).

U toku 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 toku, odnosno izvršeno je preuzimanje vozila (prva faza), a koja će biti predmet uništenja od strane izabranog izvršioca. Direktor Uprave je Rješenjem broj: 01-16-16-32-58-1/21 od 23.02.2021. godine imenovao Komisiju za nadzor nad uništenjem motornih vozila (druga faza). Komisija je otpočela sa radom 21.04.2021. godine. Za lot II (RC Tuzla) postupak uništenja je u toku.

U razgovoru sa odgovornim osobama Uprave saznali smo da su navedeni postupci preuzimanja i uništenja vozila u toku 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 sistemsko postupanje sa oduzetom robom, u razgovoru sa odgovornom osobom u Upravi, rečeno nam je da su planirane aktivnosti na izmjeni podzakonskih propisa koji regulišu problematiku sa oduzetom robom, kroz odobreni Twinning projekat, koji je započeo i u toku je formiranje i imenovanje radne grupe za izradu akta.

PREPORUKA 19

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

8.4. IT revizija

U toku obavljanja IT revizije za 2020. godinu smo konstatovali određene nedostatke u područjima: kadrovske potpunosti, javnih nabavki, Oracle licenci, NCTS sistema, novog

poreznog softvera, telekomunikacione mreže, rezervne lokacije, videonadzora i sl. Detaljniji nalazi i preporuke su prezentovani u Memorandumu o izvršenoj završnoj finansijskoj reviziji za 2020. godinu, a koji, radi opće sigurnosti sistema, nisu sadržani u Izvještaju.

9. KOMENTARI

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

Vođa tima za finansijsku reviziju

Miro Galić, viši revizor, v.r.

Rukovodilac Odjela za finansijsku reviziju

Miro Galić, viši revizor, v.r.

Članovi tima za finansijsku 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.

Rukovodilac Odjela za razvoj, metodologiju i kontrolu kvaliteta finansijske revizije

Dragoljub Kovinčić, viši revizor, v.r.

Prilozi

Tabela I – Pregled rashoda budžeta za 2020. godinu

Tabela II – Bilans stanja na 31.12.2020. godine

Izjava o odgovornostima rukovodstva

Pregled rashoda budžeta za 2020. godinu

Uprava za indirektno oporezivanje BiH

Tabela I

Opis	Odobreni budžet	Usklađivanja budžeta	Ukupni budžet (2+3)	Izvršenje budžeta	Procenat 5/4*100
1	2	3	4	5	6
1. Tekući izdaci	88,836,000	-3,870,000	84,966,000	83,181,634	98
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
2. Kapitalni izdaci	11,459,000	-4,501,988	6,957,012	6,072,318	87
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		
3. Tekući grantovi	0	0	0	0	
			0		
4. Budžet-neposredna potrošnja(1+2+3)	100,295,000	-8,371,988	91,923,012	89,253,952	97
5. Višegodišnja kapitalna ulaganja	0	81,281,679	81,281,679	17,399,695	21
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
6. Novčane donacije	215,000	902,170	1,117,170	902,017	81
Putni troškovi	215,000	13,577	228,577	13,424	
Nabava građevina		888,593	888,593	888,593	100
7. Programi posebne namjene	0	7,150	7,150	0	0
		7,150	7,150		0
8. Ukupno (4+5+6+7)	100,510,000	73,819,010	174,329,010	107,555,664	62

Rukovodstvo je Pregled rashoda budžeta po ekonomskim kategorijama odobrilo _____ 2021. godine.

Direktor
Miro Džakula

Bilans stanja na 31.12.2020. godine

Uprava za indirektno oporezivanje BiH

Tabela II

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

Izjava o odgovornostima rukovodstva

Međunarodni standard vrhovnih revizionih institucija (ISSAI 1580) predviđa da revizor treba dobiti odgovarajuću izjavu od rukovodstva institucije kao dokaz da rukovodstvo priznaje svoju odgovornost za objektivno prikazivanje finansijskih izvještaja saglasno mjerodavnom okviru finansijskog izvještavanja, te da je odobrilo finansijske izvještaje.

Rukovodstvo **Uprave za indirektno oporezivanje Bosne i Hercegovine** (u daljnjem tekstu: Uprava) dužno je osigurati da finansijski izvještaji za 2020. godinu budu izrađeni u skladu sa Zakonom o finansiranju institucija Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13), Pravilnikom o finansijskom izvještavanju institucija Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, broj 25/15 i 91/17) i Pravilnikom o računovodstvu sa računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija Bosne i Hercegovine (protokol Ministarstva finansija i trezora Bosne i Hercegovine, broj 01-08-02-1-1515-1/15, od 4.2.2015.). Rukovodstvo je također obavezno postupati u skladu sa Zakonom o budžetu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za 2020. (Službeni glasnik BiH, 46/20) i pratećim uputstvima, pojašnjenjima i smjernicama koje donosi Ministarstvo finansija i trezora Bosne i Hercegovine, kao i ostalim zakonima u Bosni i Hercegovini, tako da finansijski izvještaji daju fer i istinit prikaz finansijskog stanja Uprave.

Pri sastavljanju takvih finansijskih izvještaja odgovornosti rukovodstva obuhvataju garancije:

- da je osmišljen i da se primjenjuje i održava sistem internih kontrola koji je relevantan za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvještaja i usklađenost sa zakonima i drugim propisima;
- da finansijski izvještaji ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze;
- da finansijski izvještaji sadrže sve relevantne podatke i analize izvršenja budžeta, kao i podatke o sistemu 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 preduzimanje odgovarajućih mjera kako bi se spriječile i otkrile pronevjere i ostale nezakonitosti.

Datum, _____

Direktor

Miro Džakula