



IZVJEŠĆE O REVIZIJI

UPRAVE ZA NEIZRAVNO OPOREZIVANJE BIH ZA 2008. GODINU

Broj: 01/02-06-16-1-495/09

Sarajevo, travanj 2009. godine



KAZALO

I.	MIŠLJENJE REVIZORA	3
II.	NALAZI I PREPORUKE	5
1.	Uvod	5
2.	Postupanje po ranijim preporukama	5
3.	Sustav internih kontrola	6
4.	Planiranje i izvršenje proračuna	7
5.	Popis imovine	11
6.	Nabave	12
7.	Korespondencija s klijentom	13
Privici:		
– Tablica 1. Odobreni i izvršeni proračun za 2008. godinu		
– Komentari klijenta na Nacrt izvješća o reviziji za 2008. godinu		
– Odgovor Ureda za reviziju na komentare klijenta		



I. MIŠLJENJE REVIZORA

Temelj za reviziju

Izvršili smo reviziju finansijskih izvješća **Uprave za neizravno oporezivanje Bosne i Hercegovine** (u daljnjem tekstu: Uprava) i usuglašenost poslovanja sa zakonima i propisima za godinu koja se završava na dan 31. prosinca 2008. godine.

Odgovornost rukovodstva

Rukovodstvo Uprave je odgovorno za pripremu i fer prezentaciju ovih finansijskih izvješća sukladno prihvaćenom okviru finansijskog izvješćivanja tj. Pravilniku o finansijskom izvješćivanju institucija BiH („Službeni glasnik BiH“, broj 33/07) i Pravilniku o računovodstvu proračuna institucija BiH. Ova odgovornost obuhvaća: osmišljavanje, primjenu i održavanje internih kontrola koje su relevantne za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvješća koji ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze, odabir i primjenu odgovarajućih računovodstvenih politika i računovodstvene procjene koje su razumne u danim okolnostima. Rukovodstvo je također odgovorno za sukladnost poslovanja Uprave važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima.

Odgovornost revizora

Naša je odgovornost izraziti mišljenje o finansijskim izvješćima na temelju revizije. Reviziju smo izvršili sukladno Zakonu o reviziji institucija Bosne i Hercegovine („Službeni glasnik BiH, broj 12/06), INTOSAI revizijskim standardima („Službeni glasnik BiH“, broj 5/01) i Međunarodnim standardima revizije (ISA). Ovi standardi nalažu da radimo sukladno etičkim zahtjevima i da reviziju planiramo i izvršimo na način koji omogućava da se, u razumnoj mjeri, uvjerimo da finansijska izvješća ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze, te da je poslovanje sukladno važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima.

Revizija uključuje provođenje postupaka u cilju pribavljanja revizijskih dokaza o sukladnosti poslovanja i o iznosima i objelodanjivanjima danim u finansijskim izvješćima. Izbor postupka je zasnovan na revizorskom prosuđivanju, uključujući procjenu rizika materijalno značajnih pogrešnih iskaza u finansijskim izvješćima. Prilikom procjene rizika, revizor razmatra interne kontrole koje su relevantne za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvješća, u cilju osmišljavanja revizijskih postupaka koji su odgovarajući u danim okolnostima, ali ne u cilju izražavanja odvojenog mišljenja o uspješnosti internih kontrola. Revizija također uključuje ocjenu primijenjenih računovodstvenih politika i značajnih procjena izvršenih od strane rukovodstva, kao i ocjenu opće prezentacije finansijskih izvješća.

Revizija je izvršila uvid u raspodjelu sredstava s Jedinstvenog računa za prikupljanje i raspodjelu prihoda koja je izvršena sukladno odlukama Upravnog odbora Uprave. Međutim, revizija nije kontrolirala točnost raspodjele prihoda u odnosu na podatke o krajnjoj potrošnji na temelju kojih se izračunavaju koeficijenti raspodjele, što je predmet posebne revizije.



Smatramo da su pribavljeni revizijski dokazi dostatni i odgovarajući i da osiguravaju temelj za mišljenje revizora.

Kvalifikacija

1. Kao što je navedeno pod točkom 5. Izvješća, Uprava nije na dan 31.12. 2008. godine izvršila popis imovine koja je stečena od dana konstituiranja Uprave i usklađivanje stvarnog stanja ove imovine s podacima iz svojih knjigovodstvenih evidencija. Također, Uprava nije izvršila popis cjelokupne pokretne i nepokretne imovine ranijih carinskih uprava i usklađivanje stvarnog stanja ove imovine s evidencijama ranijih carinskih uprava i kompletno evidentiranje ove imovine u poslovne knjige Uprave.

Mišljenje

Prema našem mišljenju, osim za efekte koje na financijska izvješća mogu imati stavke navedene u prethodnom pasusu, financijska izvješća Uprave prikazuju istinito i objektivno, po svim bitnim pitanjima, stanje imovine i obveza na dan 31. prosinca 2008. godine, rezultate poslovanja i izvršenje proračuna za godinu koja se završava na taj dan i sukladna su prihvaćenom okviru financijskog izvještavanja.

Financijsko poslovanje Uprave u tijeku 2008. godine bilo je u svim materijalno značajnim aspektima usklađeno s važećom zakonskom regulativom, izuzev za napomenu pod točkom 1.

Bez daljnjeg kvalificiranja našeg mišljenja, skrećemo pozornost na potencijalne obveze koje mogu biti izvršene na teret proračuna Bosne i Hercegovine u slučaju nepovoljnog rješavanja sudskih sporova koji se dijelom vode protiv Uprave, a koje su uzrokovale bivše carinske uprave Federacije BiH, Republike Srpske i Brčko distrikta BiH. Ovo ističemo zbog značaja ovih potencijalnih obveza i poduzimanja mjera na Upravnom odboru Uprave.

Sarajevo, 06.04.2009. godine

Zamjenica glavnog revizora

Božana Trninić

Glavni revizor

Milenko Šego



II. NALAZI I PREPORUKE

1. Uvod

Uprava je uspostavljena Zakonom o sustavu neizravnog oporezivanja u Bosni i Hercegovini («Službeni glasnik BiH, broj: 44/03 i 52/04). Ovim zakonom definiran je institucijski i organizacijski temelj za jedinstveni sustav neizravnog oporezivanja u BiH koji će poduprijeti sveukupnu makroekonomsku stabilnost i fiskalnu održivost i pružiti potporu funkcioniranju jedinstvenog ekonomskog teritorija u BiH.

Jedinstvenim sustavom neizravnog oporezivanja uspostavlja se sustav naplate prihoda po osnovu neizravnih poreza (uvozne i izvozne pristojbe, akcize, porez na dodanu vrijednost i svi drugi porezi zaračunati na robu i usluge, uključujući i porez na promet i putarine), kao i raspodjela prihoda na osnovu neizravnih poreza prema proračunima Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine, Republike Srpske i Brčko distrikta BiH. Organ nadležan za provođenje zakonskih propisa o neizravnom oporezivanju, politike oporezivanja kao i naplatu i raspodjelu neizravnih poreza sprovodi Uprava sa sjedištem u Banjaluci. Uprava ima ispostave i filijale na cijelom teritoriju Bosne i Hercegovine koje su organizirane na ekonomskim principima sa svrhom maksimalnog povećanja efikasnosti Uprave i osiguranja pogodnosti za porezne obveznike.

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

Upravom rukovodi direktor Uprave koji ima svoj Kabinet i Odjeljenje za internu reviziju, Odjeljenje za pravne poslove i Odjeljenje za komunikacije. Sektorima rukovode pomoćnici direktora kojih ima šest (Sektor za poslovne usluge, Sektor za carine, Sektor za poreze, Sektor za provođenje i poštivanje carinskih i poreznih propisa i Sektor za informacijske tehnologije). Odsjecima rukovode šefovi odsjeka. Upravljačka struktura je vertikalna s obzirom na istu organizacijsku strukturu u regionalnim centrima.

2. Postupanje po ranijim preporukama

Ured za reviziju institucija BiH (u daljnjem tekstu: Ured) izvršio je reviziju poslovanja Uprave za 2007. godinu o čemu je sastavljeno Izvješće o reviziji za 2007. godinu. Revizijom su utvrđene određene slabosti i nepravilnosti opisane u izvješću i Upravi je sugerirano da ih razmotri te da poduzme određene aktivnosti kako se utvrđene nepravilnosti i propusti ne bi ponavljali u daljnjem poslovanju.

Uprava je dostavila odgovor Uredu suglasno članku 16. stavak 3. Zakona o reviziji o poduzetim aktivnostima radi nadilaženja slabosti i nedostataka koji su identificirani u Izvješću o reviziji za 2007.godinu. Osvrtom na preporuke revizije date u Izvješću o reviziji za 2007.godinu, te smo uvidom u poduzete aktivnosti utvrdili sljedeće:

Nerealizirane preporuke:

- Uprava nije okončala popis imovine koja je stečena od dana konstituiranja Uprave i popis cjelokupne pokretne i nepokretne imovine ranijih carinskih uprava, kao i prijenos imovinskih prava i plan za razmatranje dugova i obveza ranijih carinskih uprava;
- Uprava je procijenila obveze koje mogu nastati kao posljedica neriješenih sudskih sporova ranijih carinskih uprava, ali nije razmotrila status njihovog rješavanja tj. nositelje obveze plaćanja ovih potencijalnih obveza koje mogu nastati po ovom osnovu;

3. Sustav internih kontrola ¹

Uprava je uspostavila sustav internih kontrola koji omogućava učinkovito nadziranje većine procesa unutar organizacije i povratne informacije za poboljšanje sustava internih kontrola. Također, izgrađen je odgovarajući sustav internih kontrola procesa nabava u fazama provođenja nabava, kao i u fazi praćenja i kontrole nabava. Međutim, daljnje unapređenje ovog sustava podrazumijeva institucionalno rješenje sustava nabava koje zbog veličine institucije i obujma ukupnih nabava treba riješiti formiranjem odjeljenja za javne nabave i imenovanjem osoba koja će isključivo biti zadužena za poslove javnih nabava umjesto povjerenstva za javne nabave, čija nadležnost treba biti izbor najpovoljnijeg ponuđača. Time bi se jasno definirale odgovornosti i ovlaštenja u procesu nabava i osigurala učinkovitost samog procesa nabavljanja (poglavlje 6. ovog izvješća)

Sustav internih kontrola u procesu popisa vlastite imovine i preuzete imovine ranijih carinskih uprava nije učinkovit, tako da Uprava nije do danas okončala kompletan popis, evidentiranje preuzete imovine u svoju izvanbilačnu evidenciju i usklađivanje stvarnog stanja ove imovine sa stanjem u poslovnim knjigama (poglavlje 5. ovog izvješća). Također, sustav internih kontrola u dijelu izvršenja proračuna na pojedinim kategorijama rashoda (izdaci po osnovu ugovora o radu na određeno vrijeme, izdaci za stimulacije i troškovi uredskog i kompjutorskog materijala) nije bio u cijelosti učinkovit (poglavlje 4. ovog izvješća).

Prihodi od terminala: Ured za reviziju izvršio je uvid u prikupljanje prihoda od taksi po osnovu korištenja terminala za carinjenje robe. Utvrđeno je da Uprava u ovom slučaju postupa prema Odluci o utvrđivanju uvjeta za carinski terminal («Službeni glasnik BiH» broj: 24/07) koja je usvojena 13.03.2007. godine na Upravnom odboru Uprave i koja regulira osnovne uvjete koji moraju ispunjavati carinski terminali, plaćanje troškova terminala, visinu naknade koju plaćaju korisnici terminala i obvezu pravnih osoba koji su vlasnici carinskih terminala. Na osnovu točke V. odluke, pravne osobe, vlasnici prostora kod kojih se nalaze carinski terminali, obvezni su mjesečno plaćati 30% od ostvarene naknade uplatom na Jedinstveni račun Uprave. Po tom

¹ Interna kontrola je skup postupaka koje oblikuje uprava, rukovoditelji i ostali uposleni sa svrhom stjecanja razumnog uvjerenja u pogledu postizanja ciljeva na području sljedećih kategorija: 1) uspješnost poslovanja, 2) pouzdanost finansijskih izvješća i 3) usuglašenost s primjenjivim zakonima i propisima.



osnovu Uprava je sa svim pravnim osobama - vlasnicima terminala zaključila ugovore o korištenju carinskog terminala, osim s pravnom osobom „Slobodna zona Hercegovina“ d.o.o. Mostar, s kojom ugovor nije zaključen.

Također, pravne osobe s kojima su zaključeni ugovori („Intereuropa“ Sarajevo i „Dalmata“ d.o.o. Gabela Polje), kao i pravna osoba „Slobodna zona Hercegovina“ d.o.o. Mostar, odbijaju plaćati 30% ostvarene naknade, tako da Uprava primjenjuje postupak prinudne naplate suglasno pravilima koja reguliraju prinudnu naplatu javnih prihoda koji pripadaju neizravnim porezima. Ne ulazeći u razloge spora, mišljenja smo da Uprava mora osigurati naplatu prihoda od terminala koji pripadaju neizravnim porezima i koji se kao i svi drugi prihodi (uvozne i izvozne pristojbe, akcize, porez na dodanu vrijednost, takse i drugo) uplaćuju na jedinstveni račun Uprave i ulaze u ukupnu raspodjelu prihoda. Međutim, mišljenja smo da u ovom slučaju međusobna prava i obveze moraju biti utemeljene na obveznim odnosima, tj. zaključenim ugovorima kako ne bi došlo do eventualnih sudskih sporova po ovom pitanju.

Preporuka: Preporučamo da Uprava bez odlaganja pristupi rješavanju ovih i svih drugih slučajeva vezanih za carinske terminale u cilju zaključivanja ugovora i definiranju međusobnih prava i obveza kako bi se osiguralo redovito plaćanje navedenih prihoda. U suprotnom, potrebno je suglasno članku V. spomenute odluke pristupiti izmještanju carinskih terminala na drugo mjesto.

4. Planiranje i izvršenje proračuna

Cirkularnim pismom Ministarstva financija i trezora BiH utvrđena je gornja granica rashoda Uprave izvedena iz Dokumenta okvirnog proračuna institucija Bosne i Hercegovine za 2008. godinu u iznosu od 80.940.420 KM. Uprava je suglasno članku 14. Zakona o sustavu neizravnog oporezivanja prijedlog proračunskog zahtjeva za dodjelu sredstava iz proračuna za 2008. godinu dostavila Upravnom odboru Uprave na usvajanje i davanje suglasnosti na predloženi proračun. Proračunski zahtjev sačinjen je u iznosu od 80.940.420 KM (69.640.420 za tekuće izdatke i 11.300.000 KM za kapitalne izdatke). Posebno je sačinjen Aneks - dodatak zahtjeva za dodjelu sredstava iz proračuna u iznosu od 7.000.000 KM, tako da je ukupan zahtjev za dodjelu sredstava iz proračuna Uprave za 2008. godinu iznosio 87.940.420 KM.

Nakon usuglašavanja prijedloga proračuna s Ministarstvom financija i trezora BiH dogovoreno je da ukupan prijedlog proračuna treba planirati u iznosu 82.940.420 KM, i to za tekuće izdatke 73.690.420 KM i kapitalne izdatke 7.250.000 KM. Također, predviđeno je da se nabava službenih odijela (1.500.000 KM) i troškovi upravnih sporova (500.000 KM) planiraju u okviru dodatka-aneksa proračuna. Korigirani zahtjev dostavljen je Upravnom odboru koji je tražio određene korekcije u dijelu povećanja plaća uposlenih i povećanja sredstava za izmirenje obveza po osnovu pravosnažnih sudskih presuda. Međutim, navedene korekcije nisu uzete u obzir prilikom konačnog odobravanja proračuna za 2008. godinu od strane Ministarstva financija i trezora BiH.

Zakonom o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2008. godinu odobrena proračunska sredstva Uprave za 2008. godinu iznosila su 82.645.320 KM (75.379.463 KM za tekuće izdatke, 6.650.000 KM za kapitalne izdatke i 615.857 KM za prijenos neutrošenih sredstava za porezne markice). Ukupno izvršenje proračuna za

2008. godinu iznosilo je 73.796.999 KM, što je manje za 8.848.321 KM od odobrenog proračuna ili što predstavlja 89% izvršenja proračuna (Tablica 1. u pravitku ovog izvješća).

Ispitujući učinkovitost sustava internih kontrola u procesima planiranja i raspolaganja javnim sredstvima uočene su određene slabosti koje nisu značajnije utjecale na istinitost i vjerodostojnost financijskih izvješća i pravilnost poslovanja u 2008. godini, ali koje mogu imati utjecaja na poslovanje u budućem razdoblju. S tim u svezi utvrdili smo sljedeće:

Analizom izvršenog proračuna konstatirali smo da planiranje proračunskih sredstava nije izvršeno sukladno realno procijenjenim potrebama što je za posljedicu imalo višak neutrošenih sredstava i prestrukturiranje rashoda.

- Najveći višak neutrošenih sredstava ostvaren je na kapitalnim ulaganjima u iznosu od 5.532.672 KM. Od ukupno neutrošenih sredstava na pozicijama kapitalnih ulaganja na nabavu opreme odnosi se 220.538 KM, a na višegodišnja kapitalna ulaganja 5.312.134 KM. Pojedinačna odstupanja izvršenja proračuna u odnosu na plan iskazana su na višegodišnjim kapitalnim ulaganjima za otkup zemljišta (1.792.382 KM), višegodišnjim kapitalnim ulaganjima u objekte (444.144 KM), višegodišnjim kapitalnim ulaganjima u rekonstrukciju i investicijsko održavanje (3.075.608 KM) i godišnjim ulaganjima u nabavu opreme (220.538 KM). Kod stavke „rekonstrukcija i investicijsko održavanje“ sredstva su prilikom izrade konačne strukture proračuna od strane Ministarstva financija i trezora BiH pogrešno odobrena na ovoj poziciji, umjesto na poziciji ulaganja u zemljište i objekte. Međutim, ovo nije bitno utjecalo na konačno izvršenje proračuna s obzirom kako bi tada višak neutrošenih sredstava bio ostvaren na poziciji „višegodišnja kapitalna ulaganja u zemljište i objekte“. Navedeni višak neutrošenih sredstava nastao je kao posljedica nerealiziranih investicijskih ulaganja namijenjenih za otkup zemljišta i početna ulaganja u izgradnju objekata za regionalne centre Banja Luka, Sarajevo, Mostar i Tuzla. Temeljem toga konstatirali smo da plan ovih ulaganja, bez obzira što se radi o višegodišnjim kapitalnim ulaganjima, nije bio izvršen sukladno realno procijenjenim potrebama (početni zahtjev za navedena ulaganja iznosio je 11.300.000 KM), ili da nisu bile poduzete učinkovite akcije kod otkupa zemljišta i realizacije ovih ulaganja dijelom i od strane same Uprave;
- Uprava je izvršila jedno prestrukturiranje proračuna u ukupnom iznosu od 3.180.000 KM koje je odobreno od strane Ministarstva financija i trezora BiH. Povećanje planiranih izdataka izvršeno je na plaćama uposlenih (3.100.000 KM), izdacima za usluge prijevoza i goriva (50.000 KM) i izdacima za osiguranje (30.000 KM). Razlog ovih povećanja najvećim dijelom vezan je za nedostatak sredstava na plaćama uposlenih zbog primjene Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH i potrebnih sredstava kao dodatak na plaću ovlaštenim službenim osobama u Upravi. Također, ovo povećanje iskorišteno je za isplatu obračunatih stimulacija uposlenih što je objašnjeno u nastavku izvješća. Istovremeno, smanjenje planiranih rashoda putem preraspodjele izvršeno je na naknadama uposlenih (1.000.000 KM) i ugovorenim uslugama (2.180.000 KM), što pokazuje kako projekcija ovih

rashoda nije urađena realno u slučaju kada su moguća umanjenja na ovim stavkama rashoda.

Preporuka: *Projekcija proračuna Uprave treba obuhvatiti višegodišnja ulaganja koja će sigurno realizirati Uprava, tako da značajne stavke rashoda koje su vezane za kapitalna ulaganja za izgradnju regionalnih centara budu realno planirane prilikom izrade proračuna. Također, Uprava treba više pažnje posvetiti planiranju pojedinih tekućih rashoda (naknada uposlenih i ugovorenih usluga) sukladno realnim potrebama.*

Unutarnja organizacija i ugovori o radu: Odredbama članka 8. stavak 7. Zakona o sustavu neizravnog oporezivanja u BiH definirana je obveza direktora Uprave da donese Pravilnik o unutarnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta kojim se propisuje organizacijska struktura Uprave, a pravilnik ne podliježe odobravanju Vijeća ministara. U tom smislu postojeći pravilnik propisuje „načelnu“ organizacijsku strukturu s obzirom da je broj izvršitelja u pojedinim organizacijskim jedinicama određen planom organizacijskog restrukturiranja koji je trebalo dovršiti u roku od dvije godine. Međutim, Uprava do danas nije u cijelosti zaokružila organizacijsku strukturu koja osigurava cjelovitu funkcionalnost poslovanja i prilagođavanje pravilnika stvarnim potrebama organizacijskih jedinica. Kao posljedica toga, stvarni broj izvršitelja na pojedinim radnim mjestima veći je od planiranog broja izvršitelja.

Također, Uprava je tijekom 2008. godine imala 238 uposlenih koji su angažirani po ugovoru o radu na određeno vrijeme na razdoblje od tri mjeseca, čiji su ugovori produljivani više puta za isto razdoblje. Uočili smo kod 222 uposlena po ovom osnovu da je produljenje ovih ugovora vršeno kontinuirano do isteka dvije godine i da je nakon tog razdoblja izvršen prijam u radni odnos na neodređeno vrijeme.

Mišljenja smo kako ovakav oblik zapošljavanja, pored toga što dijelom može biti opravdan (zamjena osoblja, nacionalna zastupljenosti, itd.), nije sukladan propisima koji reguliraju oblast zapošljavanja u institucijama BiH.

Naime, ovakav način zapošljavanja može predstavljati favoriziranje pojedinih osoba prilikom zapošljavanja jer je prijam izvršen bez primjene procedura natječaja.

Preporuka: *Preporučamo da Uprava konačno zaokruži organizacijsku strukturu donošenjem novog pravilnika i definira točan broj potrebitih izvršitelja s obzirom da su do sada već poznate potrebe za osobljem na pojedinim radnim mjestima. Također, preporučamo da Uprava prijam u radni odnos zasniva na natječaju i time osigura konkurenciju prilikom zapošljavanja.*

Stimulacije na plaće: Uprava je u prosincu 2008. godine izvršila obračun i isplatu stimulacija na plaće u neto iznosu od 620.785 KM. Stimulacije su obračunate temeljem odluke direktora Uprave u visini jedne plaće uposlenog i isplaćene su jednokratno za 622 uposlena, odnosno stimulacije su isplaćene samo uposlenima koji nemaju dodatak za ovlaštenja po osnovu posebnih uvjeta radnog mjesta.

Iako je visina obračunate i isplaćene stimulacije u granicama dopuštene (do 2,5% od iznosa proračuna za plaće i naknade, odnosno 20% godišnje osnovne plaće po uposlenom), mišljenja smo kako ovako selektivan i jednokratni obračun stimulacije nije sukladan stvarnoj namjeni i prirodi ovih izdvajanja s obzirom da članak 27.



stavak 1. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH definira da stimulacija podrazumijeva novčanu nagradu koja se može isplaćivati uposlenom za izvanredne rezultate rada. Stoga, nismo sigurni da su samo uposleni bez ovlaštenja po osnovu posebnih uvjeta rada stekli uvjete za stimulacije i pored činjenice da je Uprava sama napravila izuzeća u okviru ove kategorije onih koji su bili na bolovanju više od 960 sati i kojima je bila izrečena disciplinska mjera. Također, Uprava nije donijela pravila kojim bi se precizirali kriteriji, mjerila učinka i postupak ostvarivanja prava na isplate po ovom temelju.

Preporuka: Preporučamo da Uprava donese pravila koja će regulirati kriterije za isplate stimulacija i mjerila učinka svakog uposlenog. Mišljenja smo kako stimulacije treba odobravati za izvanredne rezultate u radu na prijedlog nadređenih uzimajući u obzir sve uposlene i da se efekti izvanrednih rezultata rada trebaju sumirati mjesečno.

Uredski i kompjutorski materijal i izdaci za obrasce i papir: Revizijom smo konstatali da su pojedine nabave ovog materijala bile izvršene od dobavljača koji nisu bili izabrani za ove namjene. Također, procedure nabava za ove izdatke bile su započete tijekom 2008. godine, ali nisu na vrijeme dovršene. Analizom potrošnje uredskog i kompjutorskog materijala i izdataka za obrasce i papir konstatali smo znatno povećanje ovih izdataka u posljednja dva mjeseca 2008. godine (realizirano oko 40% u odnosu na ukupnu godišnju realizaciju).

Preporuka: Preporučamo da Uprava unaprijedi sustav internih kontrola prilikom planiranja i realizacije ovih izdataka tako da se definiraju odgovornosti za stvaranje ovih troškova i uskladi potrošnja sa stvarnim potrebama i optimalnim zalihama ovog materijala.

5. Popis imovine

Uprava nije za 2008. godinu završila popis cjelokupne pokretne i nepokretne imovine ranijih carinskih uprava i popis imovine koja je stečena od dana konstituiranja Uprave. Temeljem toga financijska izvješća za 2008. godinu nisu sačinjeni na osnovu popisa za 2008. godinu. Naime, suglasno članku 32. Zakona o sustavu neizravnog oporezivanja Uprava je bila obvezna u roku od 60 dana od dana stupanja na snagu zakona izvršiti popis cjelokupne pokretne i nepokretne imovine ranijih carinskih uprava kao i donijeti plan za prijenos imovinskih prava i plan za razmatranje dugova i obveza ranijih carinskih uprava.

Aktivnosti u svezi popisa imovine bile su poduzete za svaku poslovnu godinu. Međutim, navedene aktivnosti nikada nisu bile do kraja dovršene. Uprava nije od konstituiranja (2004. godine) do kraja 2008. godine izvršila popis (usklađivanje) stvarnog stanja cjelokupne imovine ranijih carinskih uprava s podacima iz svojih izvanbilančnih evidencija i knjigovodstvenih evidencija ranijih carinskih uprava. Kao posljedica toga, sve redovite popise preuzete imovine (2005., 2006. i 2007. godine) Uprava nije na vrijeme dovršila i usuglasila s poslovnim knjigama.

Popis imovine praćen je mnogobrojnim poteškoćama, počevši od nepotpunih evidencija ranijih carinskih uprava, te premještanjem preuzete imovine između

regionalnih centara Uprave. Međutim, svake godine popis imovine započinje dosta kasno (krajem prosinca) i traje suviše dugo (npr. elaborat o popisu imovine za 2007. godinu sačinjen je tek 15.10.2008. godine). Temeljem toga sam popis gubi svoj smisao i svrhu jer nikada nije okončan prije definiranog roka za predaju finansijskih izvješća. Uprava je za razliku od prethodnih godina temeljem popisa za 2007. godinu uspjela evidentirati u naturalnim pokazateljima veći dio sredstava i da na osnovu toga izvrši usklađivanje sa stanjem u pomoćnoj i glavnoj knjizi stalnih sredstava. Popisom po regionalnim centrima evidentiran je znatan broj manjka i viška sredstava koji se nije mogao kvalificirati kao takav, jer su pojedini manjkovi/viškovi evidentirani zbog nedostatka popisnog broja ili premještanja sredstava između regionalnih centara. Temeljem tako izvršenog popisa donesena je odluka da se "stvarni" višak, odnosno sredstva koja su stvarno pronađena, a prethodno su kao takva evidentirana u pomoćnim knjigama, evidentiraju izvanbilančno u glavnu knjigu. Također, za dio sredstava koja su iskazana kao manjak u odnosu na stanje evidentirano u pomoćnoj knjizi stalnih sredstava, Uprava je formirala posebne komisije po regionalnim centrima koje su zadužene da preispitaju realnost utvrđenih manjkova. Problem na terenu prilikom vršenja popisa predstavlja i ranije slobodno premještanje sredstava bez ikakve evidencije. Međutim, u cilju otklanjanja ovih slabosti Uprava je 28.06.2007. godine donijela instrukciju o internoj proceduri prijama i premještanja stalnih sredstava kojom se propisuje način prijama novih sredstava, ali i način promjene statusa stalnih sredstava prilikom premještanja iz jedne u drugu organizacijsku jedinicu. Također, jedan broj organizacijskih jedinica Uprave izvršio je popis doniranih stalnih sredstava i ista su od 01.01.2008. godine evidentirana u pomoćnoj knjizi stalnih sredstava i u okviru glavne knjige vode se u izvanbilančnoj evidenciji. Međutim, kompletan posao u svezi popisa za 2008. godinu i rješavanja manjka sredstava nije okončan.

Preporuka: Preporučamo da Uprava okonča popis imovine ranijih carinskih uprava za 2008. godinu i konačno uskladi stvarno stanje sa svojim izvanbilančnim evidencijama o preuzetim sredstvima ranijih carinskih uprava, te da cjelokupnu imovinu evidentira izvanbilančno u Glavnoj knjizi trezora do rješavanja konačnog vlasništva imovine. Također, potrebno je da aktivnosti u svezi popisa otpočnu mnogo ranije uzimajući u obzir specifičnost institucije (veličinu, organizacijsku strukturu, prijenos dijela imovine ranijih carinskih uprava i dr.). Prilikom izrade plana popisa i imenovanja komisija potrebno je precizno definirati nositelje aktivnosti i rokove izvršenja popisa kako bi se popis mogao dovršiti na vrijeme i kako bi finansijska izvješća za 2009. godinu bila sačinjena na osnovu izvješća o popisu te iste godine.

Preporučamo da se nakon izvanbilančnog evidentiranja preuzete imovine u Glavnoj knjizi trezora istraže eventualne razlike između tako formiranih evidencija u Glavnoj knjizi Ministarstva financija i trezora institucija BiH i evidencija koje postoje u Glavnim knjigama Ministarstva financija i trezora Federacije BiH i Ministarstva financija Republike Srpske, u kojima su evidentirana stanja imovine ranijih carinskih uprava.

6. Nabave

Revizija je svojim postupcima u prethodnoj fazi izvršila pregled i provjeru pojedinih nabava koje se odnose na nabavu kompjutorske opreme, namještaja, uniformi i guma za službena vozila. Konstatirali smo određene zajedničke slabosti koje su većinom vezane za izradu tenderske dokumentacije i evaluaciju samih ponuda kroz bodovanje kriterija. Navedeno se odnosi na sljedeće:

Prilikom sastavljanja tenderske dokumentacije Uprava nije jasno i precizno definirala kriterije za kvalifikaciju ponuđača i kriterije za ocjenu same ponude. Kriteriji za kvalifikaciju ponuđača vezani su za kvalificiranost ponuđača da izvrši ugovor sukladno predmetu nabave, a kriteriji za dodjelu ugovora vezani su za konkretnu potrebu ugovornog organa na osnovu zahtjeva i specifikacije koju definira sam ugovorni organ za određenu vrstu nabave. S toga, prilikom dodjele ugovora na osnovu „ekonomski najpovoljnije ponude“ Uprava nije osigurala da se prilikom sačinjavanja tenderske dokumentacije i određivanja podkriterija vodi računa da su ti podkriteriji u realnom odnosu koji odgovaraju potrebama Uprave i da su oni, što je moguće više, mjerljivi i relevantni za identificiranje najbolje ponude za svaki ugovor pojedinačno.

Tako smo uočili kako u pojedinim slučajevima nedostaju kvantitativni kriteriji (količinske specifikacije kod nabava guma) ili kriteriji kojima treba jasno definirati kvalitetu robe ako se isti zahtjeva (kompjutorska oprema, namještaj, uniforme).

Također, u cilju osiguranja transparentnosti, jednakog tretmana i nediskriminacije Uprava nije kvantificirala kriterije za ocjenu najpovoljnije ponude na način da se bodovi koji se dodjeljuju svakoj ponudi mogu realno, jednako i objektivno ocijeniti, niti osigurala da ponuđači unaprijed znaju na koji način će njihova ponuda biti ocijenjena s jasno određenom metodom ocjene zadatih podkriterija. Također, primijetili smo u dva slučaja da ugovorni organ u obavještenju o nabavi, kao i u tenderskoj dokumentaciji, rok za prijam ponuda navodi 28 dana od dana objavljivanja u „Službenom glasniku BiH“, iako je sukladno članku 11. stavak 1. točka g) Naputka o primjeni Zakona o javnim nabavama BiH dužan navesti točno mjesto, datum i sat prijama pismenih ponuda. Tako su kod nabave auto guma dvije ponude zaprimljene nakon isteka navedenog roka i iste uzete u razmatranje.

Također, Uprava nije okončala procedure nabava za usluge goriva i avio karti za službena putovanja u inozemstvo. Procedure nabava za usluge goriva izvršene su za Regionalne centre Sarajevo i Tuzla, a u okviru istog postupka procedure nisu bile okončane za Regionalne centre Banja Luka i Mostar jer je postupak poništen zbog nedovoljnog broja prihvatljivih ponuda. Uprava je nakon toga 18.06.2008. godine pokrenula pregovarački postupak koji također nije bio okončan do kraja 2008. godine. Procedure izbora najpovoljnijeg ponuđača za usluge avio karti kod službenih putovanja u inozemstvo započete su 11.08.2008. godine. Postupak je 14.11.2008. godine poništen zbog nedovoljnog broja pristiglih ponuda. Istovremeno, pokrenut je novi postupak koji je okončan tek 27.02.2009. godine izborom dobavljača „Bio-tours“ Sarajevo.

Preporuka: Potrebno je posvetiti više pozornosti sastavljanju tenderske dokumentacije koja treba precizno definirati potrebe Uprave kod svake vrste nabave, te prilikom definiranja kriterija za ocjenu ponuda i kriterija za dodjelu ugovora voditi računa da oni budu realno mjerljivi i da se definiraju formule za



vrednovanje zadatih kriterija. Preporučamo da Uprava prilikom sastavljanja tenderske dokumentacije i definiranja kriterija kvalificiranosti ponuđača vodi računa da traženi dokazi budu razumni, jasni i precizni i da ne smiju imati ograničavajući efekt na konkurenciju, kao i da se prilikom provođenja cjelokupnog postupka izbora najpovoljnijeg dobavljača u cijelosti poštuje Zakon o javnim nabavama. Također, potrebno je da Uprava poveća učinkovitost procesa pojedinih nabava čije provođenje traje suviše dugo (npr. gorivo i avio karte).

7. Korespondencija s klijentom

Upravi je uručen Nacrt izvješća o reviziji za 2008. godinu na razmatranje i dostavljanje eventualnih novih dokaza i komentara na nalaze revizije.

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

Po našoj procjeni, Uprava nije dostavila nove dokaze i činjenice koje bi utjecale na izmjenu nalaza sadržanih u Nacrtu izvješća o reviziji, a pojedini komentari u svezi neutrošenih sredstava proračuna dijelom su izmijenjeni radi boljeg razumijevanja teksta izvješća. Temeljem toga ovo Izvješće predstavlja konačan izvješće dostavljeno klijentu s određenim korekcijama u odnosu na Nacrt izvješća o reviziji.

U prilogu Izvješća dostavljamo vam komentare Uprave i naš odgovor na komentare.

Revizijski tim:

Dragoljub Kovinčić, viši revizor

Nermin Hamzagić, revizor

Nataša Pavlović, revizor

Danijel Jozić, revizor

Nevena Gogić, pomoćni revizor

**Odobreni i izvršeni proračun za 2008. godinu****Tablica 1. Uprava za neizravno oporezivanje**

Red. broj	Vrsta rashoda	Odobreni proračun	Promjena strukture proračuna	Ostala povećanja*	Ukupno proračun (3+4+5)	Izvršenje proračuna	Razlika (6-7)	% (7/6)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
I.	Tekući izdaci	75.379.463	0	615.858	75.995.321	72.679.672	3.315.649	96
1.	Plaće uposlenih	45.056.104	3.100.000	0	48.156.104	48.004.167	151.937	100
2.	Naknade troškova uposlenih	13.053.642	-1.000.000	0	12.053.642	11.933.562	120.080	99
3.	Putni troškovi	842.259	0	0	842.259	514.449	327.810	61
4.	Izdaci telefonskih i poštanskih usluga	2.537.488	0	0	2.537.488	2.329.576	207.912	92
5.	Izdaci za energiju i komunalne usluge	1.557.936	0	0	1.557.936	1.395.792	162.144	90
6.	Nabava materijala	2.440.117	0	0	2.440.117	2.193.755	246.362	90
7.	Izdaci za usluge prijevoza i goriva	837.390	50.000	0	887.390	840.365	47.025	95
8.	Unajmljivanje imovine i opreme	973.710	0	0	973.710	851.373	122.337	87
9.	Izdaci za tekuće održavanje	900.682	0	0	900.682	668.771	231.911	74
10.	Izdaci za osiguranje	194.742	30.000	0	224.742	189.740	35.002	84
11.	Ugovorene usluge i druge usluge	6.985.393	-2.180.000	615.858	5.421.251	3.758.121	1.663.130	69
II.	Kapitalni izdaci	6.650.000	0	0	6.650.000	1.117.328	5.532.672	17
1.	Nabava zemljišta	1.850.000	0	0	1.850.000	57.618	1.792.382	3
2.	Nabava građevina	600.000	0	0	600.000	155.856	444.144	26
3.	Nabava opreme	1.108.000	0	0	1.108.000	887.462	220.538	80
4.	Nabava ostalih stalnih sredstava	0	0	0	0	0	0	0
5.	Rekonstrukcija i investicijsko održavanje	3.092.000	0	0	3.092.000	16.392	3.075.608	1
III.	Tekući grantovi	0	0	0	0	0	0	0
IV.	Ukupan proračun	82.029.463	0	615.858	82.645.321	73.797.000	8.848.321	89
	Broj uposlenih	2.400			2.400	2.319	81	97

(*) Neutrošena sredstva za tiskanje poreznih i kontrolnih markica iz 2007. godine prenesena u 2008. godinu