BOSNA I HERCEGOVINA

IZVJEŠTAJ O OBAVLJENOJ FINANSIJSKOJ REVIZIJI

UPRAVE ZA INDIREKTNO OPOREZIVANJE
BOSNE I HERCEGOVINE
ZA 2018. GODINU

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

www.revizija.gov.ba

IZVJEŠTAJ
O OBAVLJENOJ FINANSIJSKOJ REVIZIJI

UPRAVE ZA INDIREKTNO OPOREZIVANJE BOSNE I HERCEGOVINE ZA 2018. GODINU

Broj: 02-16-1-844/19

Sarajevo, juli 2019. godine

Sadržaj

I MIŠLJENJE NEZAVISNOG REVIZORA 5

MIŠLJENJE O FINANSIJSKIM IZVJEŠTAJIMA 5
MIŠLJENJE O USKLAĐENOSTI 7

II IZVJEŠTAJ O REVIZIJI 9

1. KRITERIJI 9
2. REALIZACIJA RANIJIH PREPORUKA 9
3. SISTEM INTERNIH KONTROLA 13
   3.1 Organizacija i rukovođenje 13
   3.2 Finansijsko upravljanje i kontrola 16
   3.3 Prevencija korupcije 16
4. BUDŽET 17
   4.1 Izvještaj o radu 18
5. FINANSIJSKI IZVJEŠTAJI 19
   5.1 Pregled rashoda i izdataka iz budžeta 19
      5.1.1 Bruto plaće 20
      5.1.2 Naknade zaposlenih 22
      5.1.3 Izdaci za upotrebu vozila 22
      5.1.4 Ugovori o djelu 23
      5.1.5 Zakup imovine i opreme 24
      5.1.6 Izdaci za usluge štampanja poreskih markica 24
      5.1.7 Kapitalni izdaci 25
      5.1.8 Višegodišnja kapitalna ulaganja 25
   5.2 Pregled prihoda i primitaka 28
   5.3 Bilans stanja 29
   5.4 Pregled dinamike zapošljavanja 29
6. JAVNE NABAVKE 31
7. OSTALO 36
   7.1 Upravni odbor Uprave 36
   7.2 Sudski sporovi 37
   7.3 Problematika oduzetih auta 38
8. KOMENTARI 40

PRILOZI 41

I MIŠLJENJE NEZAVISNOG REVIZORA

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

MIŠLJENJE O FINANSIJSKIM IZVJEŠTAJIMA

Mišljenje

Izvršili smo reviziju finansijskih izvještaja **Uprave za indirektno oporezivanje Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Uprava)** koja obuhvaćaju: bilans stanja na 31.12.2018. 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 sažetak 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 31.12.2018. godine i izvršenje budžeta za godinu koja se završava na navedeni datum, u skladu sa 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 paragrafu *Odgovornosti revizora za reviziju finansijskih izvještaja*. Nezavisni smo od **Uprave** u skladu sa etičkim zahtjevima koji su relevantni za našu reviziju i ispunili smo ostale etičke odgovornosti u skladu sa tim zahtjevima.
Vjerujemo da su revizioni dokazi koje smo pribavili dovoljni i odgovarajući da osiguraju osnovu za naše mišljenje.

Odgovornosti rukovodstva za finansijske izvještaje

Rukovodstvo **Uprave** je odgovorno za izradu i fer prezentaciju finansijskih izvještaja u skladu sa 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 da li su 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 sa 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 donijete na osnovu tih finansijskih izvještaja.

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

- prepoznajemo 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 ne otkrivanja značajnog pogrešnog prikazivanja nastalog uslijed prijevare je veći od rizika nastalog uslijed greške, jer prijevara može uključiti tajne sporazume, krivotvorenje, namjerno izostavljanje, pogrešno prikazivanje ili zaobilaženje 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 da li finansijski izvještaji odražavaju transakcije i događaje na kojima su zasnovani na način kojim se postiže fer prezentacija.

S rukovodstvom komuniciramo u vezi sa, 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.

MIŠLJENJE O USKLAĐENOSTI

Mišljenje

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

Prema našem mišljenju, aktivnosti, finansijske transakcije i informacije **Uprave** za 2018. godinu 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 paragrafu *Odgovornosti revizora za reviziju usklađenosti*.

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

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

Skretanje pažnje

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

- Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji nije implementiran – uočena je neusklađenost između broja radnih mjesta predviđenih Pravilnikom i broja zaposlenih koji stvarno obavljaju poslove u organizacijonim jedinicama (tačka 3.1 Izvještaja).
- Netransparentno angažovanje lica putem ugovora o djelu (tačka 5.1.4 Izvještaja) i ugovora o radu na određeno vrijeme (tačka 5.4 Izvještaja), bez provođenja konkursne procedure.
- Višegodišnja kapitalna ulaganja koja se odnose na namjenska sredstva za nabavku i opremanje objekta za Središnji ured i Regionalni centar Banja Luka u iznosu od 37.900.000 KM nisu realizovana u skladu sa odobrenim budžetom - rješavanje/realizacija dugogodišnjeg problema izostalo je i u 2018. godini (tačka 5.1.8 Izvještaja).
- Nedostatke i slabosti u provođenju postupaka javnih nabavki (tačka 6. Izvještaja).

Ostala pitanja – Upravni odbor Uprave

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

- Upravni odbor još uvijek nije uskladio interne akte koji regulišu isplatu naknada članovima Upravnog odbora sa Zakonom o dopunama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH. Tokom revizije smo uočili kako su pokrenuti sudski sporovi u pogledu ove problematike.
- Upravni odbor nije usvojio Pravilnik o ovlaštenjima i ovlaštenim službenim licima Uprave, potrebno je definisati kriterije za utvrđivanje pojedinačnog dodatka na plaću (obaveza Uprave).

- Upravni odbor nije u cijelosti riješio pitanje vlastitog pravnog statusa kako je regulisano/navedeno u Zakonu o sistemu indirektnog oporezivanja u BiH.
- Upravni odbor nije riješio pitanje angažovanja vanjske revizije prikupljanja i raspodjele prihoda.

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

Odgovornosti rukovodstva za usklađenost

Pored odgovornosti za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvještaja, rukovodstvo **Uprave** je također odgovorno da osigura da su aktivnosti, finansijske transakcije i informacije u skladu sa 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 da li su 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 s 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, 17.5.2019. godine

GENERALNI REVIZOR

Dragan Vrankić, 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 2018. godinu
- Zakon o plaćama i naknadama u institucijama BiH i podzakonski akti
- Zakon o porezu na dohodak i Zakon o doprinosima (FBiH i RS)
- Zakon o javnim 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 licima Uprave
- Pravilnik o premještaju zaposlenih u Upravi

2. REALIZACIJA RANIJIH PREPORUKA

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

U Izvještaju su date preporuke u cilju otklanjanja uočenih nepravilnosti. Uprava je postupila u skladu sa 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 reviziji za 2017. godinu.

Uvidom u preduzete aktivnosti, dajemo osvrt na realizaciju preporuka:

Ocjena realizacije preporuka	Realizovana	Realizacija u toku	Nerealizovana
Uprava u toku 2018. godine nije izvršila sveobuhvatne izmjene Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji.			
Nisu izvršene izmjene ili dopune internih pravilnika koji regulišu primanja dodatka u slučaju internih premještaja po nalogu direktora sa radnog mjesta bez dodatka na radno mjesto sa dodatkom i obrnuto.			
Objavljen je interni konkurs za popunjavanje upražnjenih radnih mjesta rukovodilaca organizacionih jedinica u skladu sa vlastitim Pravilnikom o internom premještaju zaposlenih koji treba biti okončan u 2019. godini.			
Preduzete su aktivnosti na provjeri funkcionisanja uspostavljenih kontrola i kontrolnih aktivnosti, te kontinuiranom praćenju (follow-up) cjelokupnog sistema u cilju njegovog unaprjeđenja.			
Preduzete su aktivnosti na daljem unaprjeđenju kvaliteta koji pokriva sve aktivnosti interne revizije i pružanju savjetodavnih usluga Stručnoj radnoj grupi za uspostavu i razvoj sistema finansijskog upravljanja i kontrole.			
Uprava izvršava obaveze iz Strategije za borbu protiv korupcije 2015-2019. i Akcionog plana za njeno provođenja u skladu sa usvojenim vlastitim Planom za borbu protiv korupcije za period 2016-2017. godina.			
Nije korištena mogućnost odobravanja slobodnih dana umjesto isplate naknade za produženi rad u skladu sa Odlukom Vijeća ministara BiH.			
Uprava je uputila inicijativu Upravnom odboru Uprave u cilju donošenja novog Pravilnika o ovlaštenjima i ovlaštenim službenim licima Uprave, ali prijedlog istog nije usvojen već je vraćen ponovo na doradu Upravi.			
Uprava je preispitala upotrebu službenih auta 24 sata dnevno, te je direktor Uprave donio odluku o korištenju službenog vozila 24 sata dnevno za pomoćnika direktora Sektora za poslovne usluge. Početkom 2019. godine donijete su odluke o korištenju službenog vozila 24 sata dnevno za još 4 lica (pomoćnici i šefovi).			
Uprava je u martu 2018. godine raspisala javni poziv za rješavanje smještaja Središnjeg ureda i Regionalnog centar Banja Luka, ali na isti nije stigla ni jedna ponuda.			
Mada je Uprava u 2018. godini ponovno uputila zahtjeve entitetskim vladama radi donošenja odluka o prijenosu opreme bivših carinskih uprava i uknjižbi u bilančnu evidenciju Uprave, nisu dostavljene povratne informacije ili saglasnosti.			
U toku godine realizovan je dio ranije rezervisanih rashoda, ali je zbog novih rezervisanja po ugovorima d 31.12.2018. godine			

i dalje iskazan veliki iznos na poziciji kratkoročnih razgraničenja.			
Započete su aktivnosti na donošenju internih procedura kojim će se urediti proces javnih nabavki.			
U toku godine je bila zastupljena različita praksa imenovanja članova komisija za javne nabavke, sa tendencijom, pred kraj godine, da se imenovanjem članova osigura razdvajanje/ segregacija dužnosti.			
Veliki broj procedura pokrenut je nakon roka određenog Planom javnih nabavki. Zbog nepravodobnog pokretanja procedura nabavke aviokarata i internet usluga, izdaci za ove svrhe su realizovani na osnovu prethodnih (isteklih) ugovora.			
Količinska specifikacija kod okvirnih sporazuma zaključenih na više godina je sačinjena na osnovu planiranih godišnjih potreba, a ne perioda trajanja okvirnog sporazuma.			
Na osnovu uvida u tendersku dokumentaciju za nabavku tonera, utvrdili smo da su u obrascu za cijenu traženi podaci o minimalnom broju stranica za štampanje, ali nije propisan način dokazivanja ispunjenosti uslova. U proceduri provedenoj krajem godine traženi su uzorci radi kontrole isporuka sa proizvođačkom deklaracijom koja sadrži opis proizvoda i broj ispisa stranica.			
Ocjena ponuda za izbor dobavljača kod izvođenja radova je izvršena na osnovu postavljenih kriterija kojim su u okviru uslova za dokazivanje tehničke i profesionalne sposobnosti tražena odobrenja za građenje (licenca za izvođenje radova). Međutim, dostavljena licenca nije važila za čitavo razdoblje u kome je planirano izvođenje radova na izgradnji objekta aerodroma Tuzla, zbog čega je nakon zaključenja ugovora za izvođenje radova u konzorcij uključen dobavljač koji ima važeće odobrenje.			
Primijenjena je podjela nabavki na lotove u tenderskoj dokumentaciji za nabavku informatičke opreme i softvera.			
Uprava je zadržala princip nabavke trajnih licenci koje nisu vezane za računar umjesto nabavke OEM licenci.			
Uprava je uskladila vrijednosti usluga održavanja PKI softvera sa standardnim tržišnim troškovima održavanja softvera.			
U okvirnom sporazumu između Uprave i ponuđača ažurirana je tabela rezervnih dijelova na način da navedi dijelove koji su trenutno dostupni na tržištu.			
Svi vodovi za koje postoje tehnički i drugi preduslovi implementiraju se u skladu sa zaključenim ugovorima.			

Nisu sačinjene jednoobrazne evidencije o sudskim sporovima za sve regionalne centre, sa relevantnim informacijama u vezi sa pojedinim sporovima (stranke u postupku, svojstvo stranaka, dan pokretanja postupka, vrijednost spora, faza u kojoj se postupak nalazi, postupanje institucije/strana u postupku i sl.).			
U dostavljenim pojedinačnim evidencijama o sudskim postupcima nisu odvojeni postupci u kojima Uprava istupa u svojstvu tužioca od evidencija u kojima Uprava istupa u svojstvu tuženog.			
Preduzete su određene aktivnosti na ažuriranju sudskih postupaka u pojedinim organizacionim jedinicama, ali još uvijek postoji za unapređenjem kompletnog sistema praćenja i ažuriranja.			
Mada postoji komunikacija između Središnjeg ureda u Banjoj Luci i regionalnih centara, istu treba podići na viši nivo.			
U toku su aktivnosti na rješavanju problema pravosnažno oduzetih vozila (u 2019. godini je raspisan javni oglas za izbor najpovoljnijeg ponuđača za uništenje motornih vozila).			
Elektronsko podnošenje PDV prijava je omogućeno u 2019. godini, kada će se moći sagledati krajnji učinak u pogledu troškova poštanskih usluga za slanje PDV prijava.			
Nisu do kraja okončane aktivnosti na izradi podzakonskih akata koji su u domenu Uprave kako bi se softver za Nacionalni tranzitni sistem (NCTS) pustio u produkciju.			
Nisu okončane aktivnosti na primjeni Zakona o elektronskom potpisu kao preduslov za funkcionisanje NCTS sistema.			
Sa isporučiocem NCTS sistema nije realizovan sporazum kako bi garantni period počeo važiti od momenta stvarnog ulaska sistema u produkciju.			
Nisu pravovremeno preduzete aktivnosti i mjere kako bi se projekat novog poreskog softvera implementirao u skladu sa planiranom dinamikom.			

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

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

Ocjena realizacije preporuka	Realizovana	Realizacija u toku	Nerealizovana
Nije riješeno pitanje angažovanja revizije prikupljanja i raspodjele sredstava sa Jedinstvenog računa Uprave.			●
Još uvijek nije donesen i usvojen novi Pravilnik o ovlaštenjima i ovlaštenim službenim licima Uprave			●
Upravni odbor nije riješio pitanje vlastitog pravnog statusa kako je regulisano u Zakonu o sistemu indirektnog oporezivanja u BiH.			●
Upravni odbor Uprave je 28.7.2018. godine donio odluku o utvrđivanju visine naknade članovima Upravnog odbora koja nije u skladu sa članom 39. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH tako da se i dalje ne vrše isplate naknada članovima Upravnog odbora.			●

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.

Utvrđene nepravilnosti i nedostaci u poslovanju, koje su detaljno, po segmentima, opisane u daljem tekstu, upućuju na to da Uprava još uvijek nema u potpunosti uspostavljen i učinkovit sistem internih kontrola.

Interna revizija: Prema kriterijima utvrđenim u Zakonu o internoj reviziji institucija BiH[1] i Odluci o kriterijima za uspostavljanje jedinica interne revizije u institucijama BiH[2], Uprava je uspostavila jedinicu interne revizije u svom sastavu. *Sagledavajući funkcionisanje interne revizije, mišljenja smo kako je potrebno nastaviti aktivnosti na unapređenju i daljem razvoju interne revizije te odabirati teme u skladu sa procjenom skale rizika i posebnu pažnju posvećivati praćenju realizacije preporuka interne revizije.*

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. Organizacija Uprave je uspostavljena tako da pokriva prostor Bosne i Hercegovine sa Središnjim uredom u Banjoj Luci i regionalnim centrima u Sarajevu, Mostaru, Tuzli i Banjoj Luci. Poslove iz nadležnosti Uprave vrše temeljne organizacione jedinice (sektori i odjeljenja) koje u svom sastavu imaju unutrašnje organizacione jedinice (odsjeke, grupe, carinske ispostave i carinske referate). Sektorima, kojih ima pet (Sektor za poslovne usluge, Sektor za carine, Sektor za poreze, Sektor za provođenje propisa i Sektor za informacione tehnologije), rukovode pomoćnici direktora. Odjeljenjem za internu reviziju rukovodi operativni rukovodilac – načelnik odjeljenja. Ostalim odjeljenjima, kojih ima tri (Odjeljenje za analizu i upravljanje rizicima, Odjeljenje za pravne poslove i Odjeljenje za komunikaciju i međunarodnu

[1] Službeni glasnik BiH, broj 27/08 i 32/12
[2] Službeni glasnik BiH, broj 49/12

saradnju), rukovode načelnici. Unutrašnjim organizacionim jedinicama rukovode rukovodioci organizacionih jedinica koji za svoj rad i rad organizacione jedinice odgovaraju nadležnim rukovodiocima osnovnih organizacionih jedinica.

Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji: Unutrašnja organizacije Uprave utvrđena je Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji[3]. Ovim pravilnikom su utvrđene organizacione jedinice i 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, navedenim pravilnikom regulisana su 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. U skladu sa navedenim pravilnikom zaposleni u Upravi su državni službenici i zaposlenici.

> *Važeći Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji ne odgovara stvarnim potrebama i promijenjenim okolnostima u kojim posluje Uprava što značajno utiče na ograničeno funkcionisanje i razvoj Uprave.*

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

Uprava je izvršila sveobuhvatnu analizu Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sačinila dokument: „Analiza poslovnih aktivnosti i uticaja nedostatka zaposlenih na odvijanje poslovnih procesa i posljedice tih nedostataka u Upravi“[4]. Navedena analiza pokazuje da je izražen problem nedostatka ljudskih resursa u Upravi, te da je neophodno izvršiti povećanje ili smanjenje određenog broja izvršilaca na radnim mjestima, kao i uvođenje novih radnih mjesta. Također, analiza ukazuje na to da postojeća sistematizacija radnih mjesta nije odgovarajuća i da važeći pravilnik nije realan, te da treba izvršiti izmjene postojeće sistematizacije radnih mjesta kako bi se ubuduće osiguralo efikasno i nesmetano obavljanje svih poslovnih aktivnosti Uprave. U toku 2018. godine, pored izrade naprijed navedene analize, nije bilo konkretnih aktivnosti na sveobuhvatnoj izmjeni Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji Uprave, ali je u aprilu 2019. godine direktor Uprave formirao radnu grupu za izradu prijedloga novog Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji u Upravi.
Obzirom da smo u našim izvještajima tokom prethodnih godina skretali pažnju vezano za uočene slabosti u postojećoj organizacionoj strukturi i neadekvatnoj popunjenosti radnih mjesta, što je potvrdila i analiza napravljena od same Uprave, naglašavamo potrebu preduzimanja konkretnih strateških koraka od strane Uprave i Upravnog odbora Uprave kako bi se izradio i konačno donio novi Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji koji bi odgovarao

[3] Službeni glasnik BiH, broj 29/13, 11/16, 72/16, 47/17 i 55/17
[4] Broj 01/1-34-2-860/18 od 09.04.2018. godine

sadašnjim potrebama sa prilagođenim fleksibilnijim okvirom. Nepreduzimanje ovih aktivnosti za posljedicu može imati neizvršavanje zakonom predviđenih zadataka i obaveza, otežano funkcionisanje Uprave i ograničen razvoj cjelokupne institucije sa tendencijom stagnacije.

PREPORUKA 1

Potrebno je da Uprava, na sistemski i strateški način, pristupi rješavanju pitanja sveobuhvatne izmjene ili usvajanja novog Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji, uzimajući u obzir postojeću analizu i sagledavanje eventualnih novonastalih okolnosti, kako bi se definisao optimalan broj zaposlenih u organizacionim jedinicama koji odgovara stvarnim potrebama Uprave, u cilju efikasnijeg funkcionisanja i razvoja Uprave.

Interni premještaji: Postupak premještaja zaposlenih unutar Uprave je uređen Pravilnikom o premještaju zaposlenih u Upravi[5]. Prema navedenom pravilniku, vrši se premještaj zaposlenog izmjenom rješenja o radu sa jednog na drugo, isto ili slično radno mjesto, u skladu sa objektivno utvrđenim potrebama službe. Pod pojmom slično radno mjesto kod premještaja državnog službenika i 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, tokom 2018. godine, interno premješten 321 zaposlenik na osnovu odluke i rješenja direktora Uprave. Postoje slučajevi trajnih i privremenih premještaja, a rješenja se obnavljaju mjesečno ili tromjesečno.
U toku 2018. godine bilo je slučajeva da se lice primi putem javnog konkursa na radno mjesto u Središnjem uredu ili jednom regionalnom centru (RC) i odmah interno premjesti na radno mjesto u drugom RC. Također, bilo je slučajeva da se novoprimljeno lice odmah, putem internog premještaja, unaprijedi (najčešće se radi o licima koja su u Upravi prethodno radila kao zaposlenici).

Pravilnikom o premještaju zaposlenih u Upravi definisan je postupak internog oglašavanja za slučajeve kada postoji upražnjeno radno mjesto rukovodioca organizacione jedinice u Upravi. Postupcima revizije je utvrđeno, kao i prethodnih godina, da Uprava u toku 2018. godine nije provodila procedure internog oglašavanja za upražnjena radna mjesta rukovodioca organizacionih jedinica Uprave, što nije u skladu sa članom 12. Pravilnika o internom premještaju zaposlenih u Upravi. Na ovaj način interno je, sa nižih pozicija na pozicije rukovodilaca organizacionih jedinica, premješteno 12, od ukupno 321 premještenog lica. Uprava je u aprilu 2019. godine objavila interni konkurs za 11 mjesta rukovodilaca organizacionih jedinica.

PREPORUKA 2

Preporučujemo Upravi nastavak aktivnosti na provođenju i okončanju postupka internog konkursa upražnjenih radnih mjesta rukovodilaca organizacionih jedinica u skladu sa vlastitim Pravilnikom o internom premještaju zaposlenih u Upravi.

Privremeno obavljanje poslova visoke stručne spreme od strane zaposlenika koji obavljaju poslove sa srednjom stručnom spremom: Uprava je, u skladu sa aktom Agencije za državnu službu BiH, odobravala 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, u toku 2018. godine, raspoređeno je 87 zaposlenih, a isplata plaća vršena je u visini plaće srednje stručne spreme. Bilo je više

[5] Broj 02-2-2630/14 od 24.10.2014. godine

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

Interni premještaji po nalogu 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 sa Pravilnikom o ovlaštenjima i ovlaštenim službenim licima 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. Mogući uzrok ovakvih premještanja je neadekvatan Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji koji ne predviđa potreban broj radnih mjesta u pojedinim organizacionim jedinicama te se, u tom slučaju, premještaj ne može izvršiti izmjenom rješenja, već nalogom o premještaju, uz zadržavanje postojećeg rješenja. Ukupno je, na ovaj način, interno premješteno 65 zaposlenika. U odnosu na prethodne godine, smanjen je broj internih premještaja po nalogu direktora. U nalozima koji se mjesečno produžavaju stoji da će se poslovi obavljati privremeno s tim da pojedini zaposlenici godinama rade po navedenom osnovu (npr. od 2014. godine do danas).

PREPORUKA 3

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

3.2 Finansijsko upravljanje i kontrola

Prema Zakonu o finansiranju institucija BiH[6], za uspostavu, razvoj i provedbu finansijskog upravljanja i kontrole, koje se definiše kao sveobuhvatni sistem politika, procedura i aktivnosti, odgovoran je rukovodilac institucije. Rukovodilac je odgovoran i za izradu internih propisa o finansijskom upravljanju i kontroli. Sistem finansijskog upravljanja i kontrole zasniva se na upravljanju rizicima i daje razumno uvjeravanje da će se ciljevi institucije ostvariti na pravilan, ekonomičan, efikasan i efektivan način. Tokom revizije utvrdili smo da je Uprava popunila obrazac godišnjeg izvještaja o finansijskom upravljanju i kontroli za 2018. godinu i isti dostavila Centralnoj harmonizacijskoj jedinici i Ministarstvu finansija i trezora BiH.

U cilju uspostave i nadogradnje odgovarajućeg sistema internih kontrola, Uprava je usvojila određeni broj akata o finansijskom upravljanju i kontroli kojim su definisani nivoi ovlasti i odgovornosti rukovodstva i osoblja.

3.3 Prevencija korupcije

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

[6] Službeni glasnik BiH, broj 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13

analizirati stalnost - dugogodišnju zastupljenost pojedinih dobavljača, uspostaviti efikasne mehanizme ujednačenog/jednoobraznog postupanja kod primjene propisa, analizirati slučajeve otkrivenih koruptivnih radnji itd.). Od izuzetne važnosti je, na odgovarajući način identifikovati i dokumentirati sve moguće rizike od prijevare i korupcije u svakom od rizičnih poslovnih procesa te, u skladu sa procijenjenim rizicima, jačati sistem internih kontrola i monitoringa. Nadalje, neophodno je u punom kapacitetu operacionalizovati, konkretizovati i dograđivati usvojene strategije i planove integriteta kako bi doneseni dokumenti polučili očekivane rezultate.

PREPORUKA 4

Potrebno je redovno provoditi detaljne i sveobuhvatne analize i evaluacije efikasnosti u implementaciji usvojenih strateških dokumenata u području borbe protiv korupcije s ciljem blagovremenog i preventivnog reagovanja na uočene devijacije i odstupanja.

4. BUDŽET

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

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

Budžetska sredstva za fiskalnu godinu: Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2018. godinu[7], Upravi su odobrena sredstva u iznosu od 93.870.000 KM od čega:

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

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

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

Odlukom Vijeća ministara BiH odobren je višegodišnji projekt „Izgradnja i opremanje objekta arhiva Uprave u Mostaru“ ukupne vrijednosti 2.010.000 KM, za čiju će se realizaciju sredstva osigurati kako slijedi: 1.010.000 KM u 2018. godini iz Budžeta institucija Bosne i Hercegovine,

[7] Službeni glasnik BiH, broj 08/18

i 1.000.000 KM u 2019. godini iz primitaka od sukcesije temeljem naplate sredstava klirinškog duga Ruske Federacije. Slijedom odluke Vijeće ministara BiH, izvršena je alokacija sredstava planiranih u okviru opće namjene na ekonomskim kodu 821211 - nabavka zgrada u iznosu od 1.010.000 KM na projekt posebne namjene - projektni kod 1601290 - "Izgradnja i opremanje objekta arhiva u Mostaru (budžet)" na isti ekonomski kod i u istom iznosu.

Slijedom navedenog, struktura budžetskih sredstava za fiskalnu godinu je slijedeća:
- tekući i kapitalni izdaci fiskalne godine - 89.340.000 KM,
- višegodišnja kapitalna ulaganja - 4.510.000 KM i
- prihod od prodaje rashodovane stalne imovine - 20.000 KM.

Ukupni rashodi i izdaci Uprave, u 2018. godini, iznose 100.327.230 KM ili 61,87% u odnosu na raspoloživa sredstva u 2018. godinu, i isti su veći za 3,45% u odnosu na isti period prethodne godine. Od ukupnih rashoda u izvještajnom periodu, na tekuće rashode odnosi se iznos od 79.995.264 KM, a na kapitalne izdatke iznos od 20.211.705 KM (od čega na višegodišnje kapitalne izdatke 13.355.218 KM i programe posebnih namjena 992.850 KM) i novčane donacije u iznosu od 120.261 KM.
Razlika u izvršenju budžeta (61.829.972 KM), najvećim dijelom se odnosi na nerealizovana sredstva za kapitalne izdatke. Naime, ukupno odobrena sredstva za kapitalne izdatke u iznosu od 78.729.225 KM realizovana su u iznosu od 20.211.705 KM ili 26 %.

Restrukturisanje rashoda: Sredstva odobrena Zakonom o budžetu za Upravu na budžetskim pozicijama Izdaci za energiju i komunalne usluge, Unajmljivanje imovine i opreme, Nabavka opreme i Nabavka stalnih sredstava u obliku prava nisu bila dovoljna za finansiranje svih izdataka u 2018. godini, te je u skladu sa članom 20. Zakona o budžetu i na osnovu Odluka Ministarstva finansija i trezora BiH o restrukturiranju rashoda za 2018. godinu[8] izvršeno prestrukturisanje rashoda u okviru ukupnog iznosa odobrenog budžeta Uprave. Ukupan iznos prestrukturisanja je 900.000 KM (0,96% od usvojenog budžeta). Restrukturisanjem je vršena izmjena strukture rashoda u okviru opće potrošnje, kojim su osigurana sredstva za: prostor za smještaj carinske laboratorije 100.000 KM, nadogradnju carinskog podsistema 300.000 KM, energiju i komunalne usluge 200.000 KM i namještaj za smještaj visoko sofisticirane laboratorijske opreme 300.000 KM.

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

4.1 Izvještaj o radu

Izvještaj o radu Uprave za 2018. godinu[9] predstavlja sintezu rada osnovnih organizacionih jedinica Uprave. U tekstu koji slijedi iznijet ćemo najznačajnije pokazatelje i informacije objavljene u Izvještaju o radu Uprave za 2018. godinu:

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

[8] Broj 05-16-2-9291-2/18 od 09.10.2018. godine i broj 05-16-2-10057-2/18 od 02.11.2018. godine
[9] *Revizija nema namjeru davati ocjene u vezi s aktivnostima i Izvješćem o radu Uprave za 2018. godinu (mišljenja smo kako ocjenu o Izvještaju 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 Izvještaju prezentiramo javnosti.*

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

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

5. FINANSIJSKI IZVJEŠTAJI

Uprava je sačinila godišnji izvještaj o izvršenju budžeta za period 01.01.-31.12.2018. godine i dostavila ga nadležnim organima i institucijama prema važećim propisima i u utvrđenom roku. Godišnji izvještaj je sačinjen u skladu sa Pravilnikom o finansijskom izvještavanju institucija BiH i Instrukciji za sačinjavanje godišnjeg izvještaja o izvršenju Budžeta budžetskih korisnika. Upravni odbor Uprave je na svojoj 36. sjednici, održanoj 8.5.2019. godine, usvojio Izvještaj o radu Uprave za 2018. godinu. Godišnji izvještaji objavljuju se na web stranici Uprave (http://www.uino.gov.ba).

5.1 Pregled rashoda i izdataka iz budžeta

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

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

Pregled rashoda i izdataka iz budžeta prikazan je u Tabeli I u prilogu Izvještaja.

Revidiranjem značajnijih kategorija rashoda – troškova, uočili smo određene propuste i nedostatke, posebno u sistemu internih kontrola koje regulišu budžetsku potrošnju. Posebnu pažnju smo obratili na kategorije finansijski značajnih troškova i rizične rashode javne potrošnje. U tekstu koji slijedi detaljnije razmatramo uočene nedostatke i propuste za pojedine, značajnije kategorije budžetskih troškova u Upravi.

5.1.1 Bruto plaće

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

Naknade za produženi rad: Ukupni rashodi na osnovu naknada za produženi rad sa 31.12.2018. godine iznose 230.538 KM i veći su u odnosu na prethodnu godinu za 14.094 KM ili za 6%. Naknade su uglavnom isplaćene zaposlenima u Središnjem uredu u Banjoj Luci. Razlozi koji se navode u rješenjima o odobravanju isplate plaće na 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 Prvostepene disciplinske komisije, rad Komisije za selektivitet, rad članova popisnih komisija, rad članova komisija 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 2018. godine nije koristila mogućnost korištenja slobodnih dana umjesto isplate naknade za produženi rad u skladu sa Odlukom o načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za prekovremeni rad, rad u neradne dane, noćni rad i rad u dane državnih praznika u institucijama BiH[10]. Revizorskim postupcima smo utvrdili da su pojedini zaposlenici angažovani i preko 10 sati sedmično van redovnog radnog vremena (npr. 40 sati, 20 sati, 17 sati, 16 sati, 13 sati) po različitim osnovama (npr. kombinacija IT dežurstva i rada u komisiji).

PREPORUKA 5

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

[10] Odluka VM BIH broj 234/08 od 29.12.2008. godine

Stimulacije: Ukupni rashodi na osnovu stimulacija na 31.12.2018. godine iznose 405.131 KM i veći su u odnosu na prethodnu godinu za 61.856 KM ili 15%. Pravilnikom o novčanoj nagradi zaposlenih u Upravi regulisani su kriteriji, mjerila i postupci dodjele stimulacija. U skladu sa navedenim pravilnikom, zaposlenima je povremeno isplaćivana stimulacija, uglavnom u visini 40% temeljne plaće, za kvalitetno i efikasno obavljanje poslova, u okviru planiranih rokova izvršavanja poslova i zadataka, izvršavanje poslova u obimu većem od prosječnog za radna mjesta, obavljanje poslova uslijed nepopunjenosti radnih mjesta, za rad u posebnim timovima i radnim grupama, za obavljanje obuka i sl. Rješenje o isplati stimulacija donosio je direktor Uprave, na osnovu prethodno obrazloženog prijedloga rukovodioca osnovne organizacione jedinice. Iznos ukupno isplaćenih naknada po zaposlenom se kreće u rasponu od 112 KM za višeg stručnog saradnika-inspektora do 5.242 KM za pomoćnika 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 33 zaposlena povodom obilježavanja dana Uprave u skladu sa internim Pravilnikom o priznanjima i jubilarnim nagradama Uprave. Također, u decembru 2018. godine su svim zaposlenim u organizacijskim jedinicama Upravnog odbora Uprave isplaćena novčana nagrada od po 3,8% godišnje osnovne plaće na osnovu pojedinačnih odluka predsjedavajućeg Upravnog odbora Uprave.

Dodatak na plaću: Dodatak na plaću zaključno sa 31.12.2018. godine ostvarilo je 1.726 državnih službenika i zaposlenika Uprave što predstavlja 71% od ukupnog broja zaposlenih u Upravi. Pravo na dodatak dodijeljeno je na osnovu Pravilnika o ovlaštenjima i ovlaštenim službenim licima Uprave[11] i Odluke Upravnog odbora Uprave o privremenom određivanju pojedinačnog dodatka na plaću ovlaštenim službenim licima Uprave[12] kojom je propisano da licima 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 da je u odluci definisano da se ista primjenjuje do donošenja posebnog akta o kriterijima za utvrđivanje pojedinačnog dodatka na plaću. Analizom pregleda internih premještaja tokom 2018. godine primijećeno je pomijeranje zaposlenih sa radnih mjesta kojima ne pripada pravo na dodatak na radna mjesta koja ostvaruju pravo na dodatak. Prema raspoloživim podacima, u toku 2018. godine ukupno je izvršen 321 premještaj, a konstatovano je da se najveća fluktuacija odvijala prema carinskoj službi.
Značajan broj premještaja prema pozicijama i radnim mjestima koja ostvaruju pravo na dodatak u određenoj mjeri ima uticaja na dinamiku obavljanja poslova u organizacionim jedinicama gdje je došlo do smanjenja broja izvršilaca zbog premještaja kao i na poremećaj radno-profesionalnih odnosa u okviru kompletne Uprave.

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

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

Prema zadnjim informacijama, Uprava razmatra različite pristupe rješavanja problema iz oblasti

[11] Službeni glasnik BiH, broj 98/06
[12] Odluka Upravnog odbora Uprave broj: 1710/106/08 od 17.10.2008. godine

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

PREPORUKA 6

Sugerišemo Upravi da izvrši potrebne dorade na Prijedlogu pravilnika o ovlaštenjima i ovlaštenim službenim licima Uprave u skladu sa preporukama Upravnog odbora Uprave kako bi se što hitnije donio novi pravilnik.

5.1.2 Naknade zaposlenih

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

Naknade za prijevoz na posao i sa posla (3.040.479 KM): Obzirom da je krajem 2017. godine donesena nova Odluka o visini, načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za prijevoz na posao i prijevoz s posla u institucijama BiH[13], koja se primjenjuje od 01.10.2017. godine, Uprava je za zaposlenike donijela pojedinačna rješenja o pravu na naknadu za prijevoz na posao i prijevoz s posla na temelju podnesenih zahtjeva, potpisanih izjava i podataka navedenih u prijavi mjesta prebivališta izdanoj od nadležne institucije. Postoje slučajevi gdje zaposleni imaju rješenja za jedno radno mjesto, a obavljaju poslove drugog radnog mjesta (na temelju internog premještaja ili po nalogu direktora) na drugoj lokaciji pa mu se naknada za prijevoz isplaćuje za relaciju prebivalište-sadašnje radno mjesto.
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 prebivališta) vezano za ostvarivanje prava na naknadu za prijevoz na posao i prijevoz s posla. Pomoćnik direktora je rješenjem od 08.11.2018. godine imenovao pet komisija za provjeru tačnosti podataka o udaljenosti mjesta rada od mjesta prebivališta zaposlenih. Navedenim rješenjem je utvrđeno da komisije trebaju sačiniti izvještaje do 30.11.2018. godine. Na osnovu raspoloživih informacija, aktivnosti po naprijed navedenom nisu okončane.

PREPORUKA 7

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

5.1.3 Izdaci za upotrebu vozila

Izdaci za upotrebu vozila u 2018. godini iznosili su 822.405 KM i već su u odnosu na prošlu godinu za 19.773 KM. Značajniji iznosi odnose se na gorivo (benzin i dizel 436.470 KM), materijal za popravke i održavanje vozila (158.866 KM), usluge popravka vozila (54.193 KM), osiguranje vozila (65.329 KM), nabavka autoguma (30.557 KM) i usluge pranja vozila (7.377

[13] Službeni glasnik BiH, broj 72/17

KM). Uprava na raspolaganju ima ukupno 272 vozila od toga 6 službenih vozila i 266 specijalizovanih službenih vozila (od toga 22 vozila van upotrebe).

Pravo na korištenje službenog vozila 24 sata dnevno, regulisano internim aktom, ostvaruju direktor Uprave i još 5 lica (pomoćnici direktora i rukovodilac interne revizije), pri čemu lica koja ostvaruju pravo na korištenje službenog vozila nemaju pravo na naknadu troškova prijevoza s posla i na posao.

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

PREPORUKA 8

Potrebno je unaprijediti sistem internih kontrola upotrebe službenih vozila u pogledu dosljednog popunjavanja putnih naloga i sveobuhvatnog ažurnog vođenja internih evidencija troškova koje predstavljaju osnovu za praćenje i kontrolu te potvrdu namjenskog korištenja vozila.

5.1.4 Ugovori o djelu

Izdaci na osnovu ugovora o djelu realizovani su u 2018. godini u neto iznosu od 69.309 KM i veći su u odnosu na prethodnu godinu za 28.529 KM ili 41%. Angažovano je ukupno 18 izvršilaca. Planirani budžet za ove namjene iznosio je 63.800 KM, a izdaci po ovom osnovu isplaćeni su na mjesečnom nivou u rasponu od 100 KM do 1.200 KM. Četiri sudska vještaka različite struke i jedan sudski prevodilac su bili angažovani jednokratno uz pojedinačnu naknadu od 100 KM do 500 KM. Ostalih 13 lica su bili angažovani u periodima od jednog do devet mjeseci uz isplaćene pojedinačne mjesečne naknade od 367 KM do 1.200 KM na slijedećim poslovima: prevođenje sa i na engleski jezik, različiti poslovi IT-a, obrada i priprema materijala u prekršajnim postupcima iz oblasti carina, poslovi iz oblasti javnih nabavki, poslovi upoređivanja, procjenjivanja i analiziranje relevantnih obavještajnih informacija, poslovi iz područja IT na uspostavljanju Uprave kao certificiranog tijela u BiH za izdavanje kvalificiranog digitalnog potpisa, održavanje graničnog prelaza Gradiška i sl. U tabeli pripremljenoj za potrebe revizije je navedeno da se radi o nesistematizovanim radnim mjestima, ali analizom mjesečnih izvještaja o radu se može zaključiti da se u većini slučajeva radi o redovnim poslovima Uprave. Određeni broj lica angažovanih na osnovu ugovora o djelu bio je angažovan i u prethodnoj 2017. godini.

Napominjemo da su tri lica koja su radila po ugovoru o djelu krajem godine primljene u stalni radni odnos putem javnog konkursa (dva lica su bila angažovana na IT poslovima i jedna na poslovima javnih nabavki). Također, dva lica koja su radila po ugovoru o djelu na poslovima obrade i priprema materijala u prekršajnim postupcima iz oblasti carina su primljene na neodređeno vrijeme za potrebe Upravnog odbora nakon okončanja procedure javnog konkursa iz 2018. godine s tim da im je angažman počeo 01.01.2019. godine.

Smatramo da angažovanje 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 lica na raspisanom javnom oglasu koja je već prethodno bila angažovana putem ugovora o djelu na određenoj poziciji, u odnosu na one osobe koje se po prvi put javljaju.

PREPORUKA 9

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

5.1.5 Zakup imovine i opreme

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

Unajmljivanje prostora i zgrada: Izdaci se odnosi na prostor koji se koristi za smještaj Središnjeg Ureda (mjesečni iznos 26.650 KM po dva ugovora), smještaj Regionalnog centra Banja Luka (6.239 KM) i smještaj laboratorije (po ugovoru do 30.11.2018. godine u iznosu od 4.400 KM sa uključenim porezom na promet usluga fizičkih lica, a po drugom od 01.09.2018. godine u iznosu od 29.975 KM sa PDV-om).
Nabavka usluge zakupa za smještaj Carinske laboratorije: U cilju osiguranja adekvatnog prostora za smještaj donirane nove opreme, Uprava je u junu objavila javni poziv za nabavku usluge zakupa prostora za smještaj laboratorije. Na javni poziv objavljen u tri dnevna lista pristigla je jedna ponuda koja je ocijenjena prihvatljivom. Sa izabranim dobavljačem je zaključen ugovor na period od pet godina, počev od 01.09.2018. godine.
Izbor dobavljača izvršen je primjenom izuzeća po članu 10. Zakona o javnim nabavkama BiH i u provedenoj proceduri nismo utvrdili nepravilnosti. Naša zapažanja se odnose na određene nedosljednosti u pogledu izjave o protivpožarnim vratima (na temelju prezentirane dokumentacije se može zaključiti da su na objekt ugrađena prije nego što su isporučena po fakturi uz koju je dostavljeno mišljenje nadležne institucije) te u pogledu dokaza ponuđača o pravu na korištenje poslovnog prostora koje daje u zakup. Kao dokaz da je ponuđač-pravno lice korisnik prostora je ugovor o zakupu između vlasnika - fizičkog lica (kao zakupodavca) koje je istovremeno i lice ovlašteno za zastupanje kod pravnog lica - zakupca prostora.
Skladišni prostor se koristi za smještaj oduzete robe, na osnovu ugovora iz 2013. godine i 4 aneksa ugovora za period važenja do kraja 2018. godine. Cijena mjesečnog zakupa iznosi 31.346 KM (sa PDV-om). Uprava je u septembru 2018. godine raspisala javni poziv za prikupljanje ponuda za zakup poslovnog prostora za smještaj Centralnog skladišta zbog isteka ugovora. U pozivu je tražena veća površina otvorenog i zatvorenog prostora za skladištenje. Dostavljena je jedna ponuda u kojoj je za traženu površinu ponuđena cijena od 55.500 KM sa PDV-om. Ugovor je zaključen 26.12.2018. godine na period od 5 godina.

5.1.6 Izdaci za usluge štampanja poreskih markica

Ukupni izdaci za usluge štampanja poreskih markica ostvareni u toku 2018. godine iznose 2.341.553 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 koji je kontinuirano obavljao tokom godine na osnovu zaključenih okvirnih sporazuma i ugovora. Nakon provedene procedure javne nabavke potpisan je 23.10.2018. godine novi trogodišnji okvirni sporazum sa istim dobavljačem ukupne procijenjene vrijednosti do 7.500.000 KM (procijenjena vrijednost ne stoji u samom okvirnom sporazumu, već u Odluci o pokretanju predmetne procedure javne nabavke). Jedinična cijena štampanja akciznih markica za obilježavanje duhanskih prerađevina je 0,00496 KM, za obilježavanje kafe je 0,01328 KM i za alkoholna pića, voćnu rakiju i vino je 0,01726. U odnosu na prethodni okvirni sporazum,

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

5.1.7 Kapitalni izdaci

Ukupna raspoloživa vrijednost sredstava za kapitalne izdatke u 2018. godini iznosila je 6.119.020 KM. Realizacija kapitalnih izdataka sa 31.12.2018. godine iznosila je 5.863.637 KM što u odnosu na raspoloživa sredstva iznosi 96 %. Značajne stavke kapitalnih izdataka odnose se na nabavku: zemljišta (974.954 KM), kontrolnih kućica i sanitarnih kontejnera (135.619 KM), namještaja (362.729 KM), kompjuterske opreme (793. 478 KM), motornih vozila (99.987 KM), elektronske opreme (2.614.174 KM) i softvera (595.915 KM).

Na osnovu Pregleda kapitalnih ulaganja po vrstama i projektima[14] može se konstatovati da su izdaci realizovani prema odobrenoj strukturi, ali ne i dinamici, pa su kapitalni izdaci najvećim dijelom realizovani u zadnjem kvartalu. Kapitalni izdaci u iznosu od 3.790.308 KM evidentirani su na osnovu ugovora koji su zaključeni krajem decembra 2018. godine i čija se realizacija očekuje u 2019. godini.

5.1.8 Višegodišnja kapitalna ulaganja

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

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

Rb.	Naziv VKU	Prenesena VKU u 2018. godinu	Sredstva odobrena za VKU u 2018. godini	Ukupna operativna VKU u 2018.	Izvršenje VKU sa 31.12 2018. godini	Neutrošena sredstva VKU 31.12.2018
1.	Izgradnja objekta za Regionalni centar Mostar	3.755	0	3.755	0	3.755
2.	Izgradnja objekta za Regionalni centar Tuzla	60.664	0	60.664	0	60.664
3.	Nabavka objekta za Središnji ured i Regionalni centar Banja Luka	37.900.000	0	37.900.000	0	37.900.000
4.	Nabavka objekta za Regionalni centar Sarajevo	1.134	0	1.134	0	1.134
5.	Izgradnja i opremanje GP Gradiška-budžetska sredstva	9.745.088	0	9.745.088	8.188.453	1.556.634
6.	Izgradnja i opremanje GP Gradiška-sredstva od UMTS dozvola	0	138.874	138.874	138.874	0

[14] Obrazac 6/1 iz seta finansijskih izvještaja Uprave za 2018. godinu

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

Nabavka i opremanje objekta za Središnji ured i RC Banja Luka:

Ponovno smo uočili dugogodišnji problem nerealizacije nabavke objekta za Središnji ured i Regionalni centar Banja Luka *ali i izostanak aktivnosti i mjera kako i na koji način riješiti navedeni problem.* Kao što se može vidjeti iz prikazane tabele, za projekt nabavke i opremanja objekta za Središnji ured i Regionalni centar Uprave Banja Luka predviđen je najveći iznos sredstava (37.900.000 KM). Ni ove godine (kao ni prethodnih) nije bilo nikakvih promjena, odnosno realizacije odobrenih sredstava. U Izvještaju o reviziji za 2017. godinu konstatovano je da je Uprava u martu 2018. godine raspisala javni oglas za prikupljanje ponuda za kupovinu poslovnog prostora u Banjoj Luci. U javnom oglasu su navedeni opis predmeta nabavke, površina objekta (za potrebe Središnjeg ureda cca 7.500 m² i Regionalnog centra Banja Luka cca 4.500 m²) i uslov da se objekt nalazi na području grada. Do roka za dostavljanje ponuda nije stigla ni jedna ponuda, pa je u aprilu 2018. godine poništen javni oglas. Postavljeni uslovi u javnom pozivu iz 2018. godine nisu se mijenjali u odnosu na oglas iz prethodne godine. Nisu nam prezentirana posebna obrazloženja ili opravdanost postavljanja uslova u pogledu udaljenosti od sadašnjeg sjedišta Središnjeg ureda (ne većoj od tri kilometra – uslov koji, u određenoj mjeri, može ograničavati konkurenciju). Nakon aprila 2018. godine nije bilo novih konkretnijih inicijativa za rješavanje pitanja smještaja unutar Uprave, niti inicijativa od strane Uprave prema Vijeću ministara BiH o eventualnim izmjenama načina rješavanja ovog problema. U izvještaju o izvršenju budžeta Uprave za period 1.1.-31.12.2018. (tekstualno obrazloženje) se navodi: "Ukoliko se i dalje u 2019. godini ne stvore uslovi za nabavku spomenutog objekta, Uprava će kod UO Uprave pokrenuti aktivnosti u smislu pronalaženja adekvatnog rješenja". Nadalje, nije nam prezentovana ni sveobuhvatna analiza

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

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

Posljedice nerealizacije kupovine zgrade sjedišta Uprave i Regionalnog centar Banja Luka su višestruke. Pored toga što su značajna odobrena finansijska sredstva imobilna, zaposlenici Uprave u Banjoj Luci smješteni su na više lokacija, a ta dislociranost otežava komunikaciju i stvara znatne troškove, budući da se određeni prostori iznajmljuju od trećih lica.

PREPORUKA 10

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

Nadalje napominjemo da su sredstva za izgradnju objekata u regionalnim centrima i izgradnju i rekonstrukciju graničnih prelaza odobrena Odlukom iz 2012. godine[15] kojim je Projekt u ukupnom iznosu od 57.869.100 KM uvršten kao kapitalni za period 2011. do 2014. godine.[16] Izmjenom odluke iz 2013. godine povećana je ukupna vrijednost Projekta na iznos od 74.869.100 KM i planirana sredstva pojedinačno po regionalnim centrima i graničnim prelazima. Navedene odluke stavljene su van snage odlukom iz 2015. godine, kojom je smještaj za Središnji ured i RC Banja Luka odobren kao projekat „Nabavka i opremanje objekta“, sa vrijednošću od 37.900.000 KM. Ukupna vrijednost projekta za nabavku i izgradnju objekata za regionalne centre i Središnji ured Uprave i za izgradnju i rekonstrukciju graničnih prijelaza tada je odobren u iznosu od 116.982.421 KM zaključno sa 2017. godinom.[17] Odlukama iz 2016. godine izmijenjen je odobreni iznos za pojedine regionalne centre (Tuzla i Sarajevo) i granične prelaze, a ukupna vrijednost projekta i rok završetka nisu izmijenjeni. Ukupna raspoloživa sredstva za realizaciju pojedinačnih projekata obuhvaćenih ovom odlukom (projekti pod rednim brojevima 1.-9. iz Tablice 1.) do sada su iznosila 113.482.421 KM. Ukupna realizacija do 31.12.2018. godine po ovim projektima iznosila je 67.317.478 KM od čega je u 2018. godini realizovano ukupno 8.569.617 KM. Iz navedene kronologije se vidi da je realizacija projekta odobrena još 2012. godine.
Ostali značajniji nerealizovani iznosi se odnose na projekte izgradnje graničnih prelaza Svilaj i Bratunac - Ljubovija i izgradnja aerodroma Tuzla koja je sadržana u projektu „Izgradnja i opremanje novih i rekonstrukcija postojećih objekata na GP Vardište i u aerodromima Mostar i Tuzla“. U zabilješkama uz finansijske izvještaje nisu navedene detaljnije informacije o razlozima nerealizacije višegodišnjih projekata kod kojih je utvrđen nizak ili nulti stepen realizacije sredstava.

Sredstva za projekat „Arhiv Mostar“ planirana su u okviru budžetskih sredstava, a zbog nemogućnosti realizacije projekta u okviru budžetske godine, Uprava se obratila nadležnim institucijama sa prijedlogom za odobravanje višegodišnjeg projekta. Projekat je u septembru 2018. godine odobren kao višegodišnji, a u odluci o odobravanju nije naveden period trajanja projekta, dinamika realizacije niti raspored na sintetička konta u okviru kapitalnih izdataka, kako je sugerisano u mišljenju Ministarstva finansija i trezora BiH.

[15] Odluka Vijeća ministara BiH broj 78/12 od 12.06.2012. godine (Službeni glasnik BiH broj 51/12)

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

[17] Odluka Vijeća ministara BiH broj 10/15 od 21.05.2015. godine (Službeni glasnik BiH broj 20/15)

5.2 Pregled prihoda i primitaka

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

Prihodi od naknade troškova štampanja i kupovine poreskih i kontrolnih markica (2.552.575 KM): Pravilnikom o akciznim markicama za duhanske prerađevine, alkoholna pića, voćnu prirodnu rakiju, kafu i vino[18] i Pravilnikom o posebnim uslovima evidentiranja i obilježavanja brašna koje se stavlja na tržište[19] je propisano da troškove štampanja akciznih i evidencijskih markica snosi poreski obveznik-podnosilac zahtjeva za štampanje markica. Uprava ima uspostavljen sistem internih kontrola procesa koji obuhvata podnošenje zahtjeva poreskog 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 štampanje su utvrđene Uputstvom o postupku podnošenja zahtjeva za štampanje, izdavanje i naplatu akciznih markica i izmjenama Uputstva kojeg 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.

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

PREPORUKA 11

Smatramo kako je nužno nastaviti aktivnosti na unaprjeđenju postojećeg sistema praćenja i kontrole naplate prihoda, te da, u saradnji sa Ministarstvom finansija i trezora BiH, iznađe kvalitetno i zadovoljavajuće rješenje.

[18] Službeni glasnik BiH, broj 50/09 i 74/14
[19] Službeni glasnik BiH, broj 3/06 i 58/10

5.3 Bilans stanja

U bilansu stanja na 31.12.2018. godine iskazana su ukupna sredstva u iznosu od 147.486.549 KM. Ukupne obaveze sa izvorima sredstava iskazane su u iznosu od 163.619.297 KM. Značajne stavke bilansa stanja odnose se na novčana sredstva (28.619 KM), kratkoročna potraživanja (232.767 KM), neotpisanu vrijednost stalnih sredstava (147.225.163 KM), obaveze prema dobavljačima (4.195.409 KM), obaveze prema fizičkim licima (11.367 KM), obaveze prema zaposlenima (5.826.105 KM) i kratkoročna razgraničenja (6.361.253 KM).
Uprava je izvršila popis stalnih sredstava, novčanih sredstava, potraživanja i obaveza, te sitnog inventara i materijala na 31.12.2018. godine. Popisom nisu konstatovane značajnije nepravilnosti, a u zapisnicima komisija navedeno je da nije riješeno pitanje vlasništva zgrade u Sarajevu (bivše sjedište RC Sarajevo) kao i da postoje potraživanja na osnovu režijskih troškova koji se odnose na ranije razdoblje i po kojima su pokrenuti parnični postupci.

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

PREPORUKA 12

S obzirom na to da je najveći dio salda na kratkoročnim rezervisanjima posljedica evidentiranja na osnovu ugovora zaključenih krajem godine, potrebno je da Uprava pravovremeno pokrene procedure javnih nabavki kako bi se zaključeni ugovori realizovali do kraja godine za koju su odobrena budžetska sredstva. Također je nužno pratiti rokove realizacije ugovora po kojima je izvršeno rezervisanje u cilju zatvaranja kratkoročnih rezerviranja.

5.4 Pregled dinamike zapošljavanja

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

Zapošljavanje na neodređeno vrijeme: Uprava je u aprilu 2018. godine okončala konkursnu proceduru po javnom oglasu za popunjavanje radnih mjesta državnih službenika objavljenom u oktobru 2017. godine (za 69 izvršilaca) i izvršila prijem 68 državnih službenika koji su zasnovali radni odnos na neodređeno vrijeme. Od toga broja, 20 lica je već radilo u Upravi kao zaposlenici na neodređeno vrijeme, tri lica su bila angažovana po ugovoru o djelu, jedno lice je radilo u Upravi kao državni službenik na nižoj poziciji i jedno lice je bilo angažovano na određeno vrijeme uz saglasnost ADS-a. Jedno lice je eksterno premješteno iz Službe za zajedničke poslove BiH, tri lica su se vratila sa neplaćenog odsustva i dva lica su vraćena na rad po pravosnažnoj presudi Suda BiH.

U toku 2018. godine je okončana konkursna procedura za popunjavanje pet radnih mjesta rukovodećih državnih službenika operativnih rukovodilaca-pomoćnika direktora po javnom oglasu iz decembra 2017. godine. Novoimenovani pomoćnici direktora su već bili zaposleni u Upravi (četvoro je imenovao direktor Uprave, a jedno lice je imenovala Agencija za državnu službu BiH po službenoj dužnosti).
U julu 2018. godine je objavljen javni oglas za popunjavanje radnih mjesta državnih službenika u Upravnom odboru Uprave za četiri izvršioca. Konkursna procedura je okončana u decembru 2018. godine i primljena su tri državna službenika sa početkom rada od 01.01.2019. godine. Od toga broja, dva lica su bile angažovana po ugovoru o djelu u 2018. godini.
Također, započeta je konkursna procedura za prijem 23 zaposlenika na osnovu javnog oglasa iz novembra 2018. godine, a okončanje iste se očekuje u 2019. godini.

Zapošljavanje na određeno vrijeme: Sa 31.12.2018. godine u Upravi je bilo angažovano 85 zaposlenika (SSS) po ugovoru o radu na određeno vrijeme i tri lica na poslovima državnih službenika po ugovoru o radu na određeno vrijeme uz saglasnost Agencije za državnu službu BiH zbog hitnosti posla. Od toga, deset lica je prvi put angažovano u 2018. godini *bez provođenja konkursne procedure*, a ostali su već radili i u prethodnom periodu. Ugovori se obnavljaju mjesečno ili tromjesečno. Utvrdili smo da veći broj zaposlenih na određeno vrijeme radi u Upravi duži niz godina, s tim da su se pravili kraći prekidi radnog odnosa (npr. rad od 2010. godine do danas). U Upravi nije bilo prijema zaposlenika nakon neprekidnog rada na određeno vrijeme u periodu dužem od dvije godine, kao ni prijema pripravnika.
Uzimajući u obzir dinamičnu fluktuaciju zaposlenih tokom godine, kao i kompleksnost i specifičnost institucije, smatramo da zapošljavanje putem ugovora o radu na određeno vrijeme bez provedene konkursne procedure predstavlja netransparentan način zapošljavanja.

PREPORUKA 13

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

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

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

6. JAVNE NABAVKE

Uprava je donijela Plan javnih nabavki u aprilu 2018. godine, a izmjena Plana, sa korekcijama planiranog početka i vrijednosti nabavki sačinjene su tek 31.01.2019. godine. Veliki broj postupaka pokrenut je nakon prvobitno planiranih rokova, pa su izmjenama Plana nabavki retroaktivno izmijenjeni rokovi za otpočinjanje procedura i usklađeni sa stvarnim početkom nabavke. U izmjenama Plana je, u manjem broju slučajeva, kao nova planirana vrijednost nabavke stavljena vrijednost već zaključenih okvirnih sporazuma i ugovora, a dodati su i novi postupci koji su provedeni do donošenja izmjene plana, a nisu bili prvobitno planirani. Retroaktivna izmjena plana nabavki i usklađivanje sa podacima o stvarno realizovanim nabavkama i rokovima nakon isteka kalendarske godine za koju je donesen plan nije adekvatan pristup u planiranju postupaka i praćenju realizacije plana. Ovo je naročito neprihvatljivo kada su izmjenama plana planirani novi postupci koji nisu obuhvaćeni prvobitno objavljenim planom javnih nabavki, a čija vrijednost podliježe obavezi objavljivanja.[20] Uprava je u izmjene plana dodala dva nova postupka koji po vrijednosti podliježu obavezi objavljivanja kroz plan javnih nabavki, a kod jednog postupka za povećani planirani iznos također postoji obaveza objavljivanja kroz plan nabavki. Jedan od mogućih razloga za neadekvatno praćenje realizacije plana nabavke, nepravovremeno počinjanje postupaka i ostale nedostatke koji se odnose na tehničku pripremu nabavki je posljedica kadrovskih promjena u Odjelu za administrativne poslove - Grupi za javne nabavke.

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

PREPORUKA 14

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

Odlukom direktora Uprave formirane su pojedinačne komisije za provođenje procedura javnih nabavki. Prilikom formiranja komisija smo uočili nedostatke koji se, kao i prethodne godine, odnose na imenovanja članova komisija za koje nije osigurana adekvatna raspodjela dužnosti između redovnih poslova i poslova člana komisije. Tako je, tokom većeg dijela godine, bila zastupljena praksa da su zaposleni u Odjelu za administrativne poslove - Grupi za javne nabavke istovremeno članovi komisije, ili su predsjedavajući komisije istovremeno zaposleni u odsjeku za čije potrebe se vrši nabavka. Praksa je nešto izmijenjena krajem godine, a Uprava je, u cilju osiguranja kontrolnih aktivnosti procesa javnih nabavki, pokrenula aktivnosti na donošenju internog pravilnika kojim će se preciznije definisati postupanje svih učesnika u procesu javnih nabavki.

PREPORUKA 15

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

[20] Postupci čija je planirana vrijednost veća od 50.000 KM, za robu i u sluge, ili 80.000 KM, u slučaju radova

Uprava je u 2018. godini zaključila **332** ugovora u ukupnoj vrijednosti **12.740.059 KM** kroz sljedeće postupke[21]:

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

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

Nabavka usluga štampanja i isporuke akciznih markica za obilježavanje duhanskih prerađevina, alkoholnih pića, voćne prirodne rakije, kafe i vina: Na osnovu odluke o pokretanju postupka javne nabavke usluga štampanja i isporuke akciznih markica za obilježavanje duhanskih prerađevina, alkoholnih pića, voćne prirodne rakije, kafe i vina pokrenut je otvoreni postupak čija je ukupna planirana vrijednost trogodišnjeg okvirnog sporazuma 7.500.000 KM. Pristigla je samo jedna ponuda za koju je komisija ocijenila da ispunjava sve formalno-pravne i tehničke uslove tražene tenderskom dokumentacijom. Potpisan je okvirni sporazum sa izabranim dobavljačem Grafotisak d.o.o. Grude koji je istu vrstu usluga Upravi pružao i u prethodnim godinama. Postupcima revizije utvrđeno je slijedeće:

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

[21] Podaci iz Tabele Uprave

83.500 KM u odnosu na planiranu godišnju vrijednost od 2.500.000 KM. To potvrđuje i bankarska garancija izdata 25.10.2018. godine na iznos od 51.670 KM odnosno 2% od ukupne vrijednosti okvirnog sporazuma 2.583.500 KM i ista važi tri godine. Ističemo da bankarska garancija treba da glasi na iznos od 2% ukupne vrijednosti trogodišnjeg okvirnog sporazuma od 7.500.000 KM.

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

PREPORUKA 16

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

PREPORUKA 17

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

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

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

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

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

PREPORUKA 18

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

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

PREPORUKA 19

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

Ostala zapažanja u vezi sa javnim nabavkama i realizacijom ugovora

Izvođenje radova na izgradnji novog objekta "Aerodrom Tuzla" (vrijednost ugovora 1.933.402 KM sa PDV-om): U tenderskoj dokumentaciji utvrđeni su uslovi za dokazivanje

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

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

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

Nabavka usluge nadogradnje carinskog podsistema informacionog sistema Uprave je provedena putem otvorenog postupka gdje je ukupna procijenjena vrijednost nabavke iznosila 1.111.111 KM (bez PDV-a). Nabavkom nije bilo predviđeno provođenje e-aukcije. Tendersku dokumentaciju je preuzelo 14 potencijalnih ponuđača, a do roka predviđenog za dostavljanje ponuda pristigla je ponuda samo jednog ponuđača. Na prijedlog komisije za javne nabavke, Uprava je potpisala ugovor za izabranim ponuđačem Lanaco d.o.o. Banja Luka u vrijednosti od

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

1.292.850,00 KM sa PDV-om. Napominjemo da je navedeni dobavljač slične vrste usluga Upravi pružao i u prethodnim godinama. Realizacija navedenog ugovora je u toku.

7. OSTALO

7.1 Upravni odbor Uprave

U operativnom budžetu Uprave, poštujući odredbe člana 13. Zakona o sistemu indirektnog oporezivanja u Bosni i Hercegovini[23], posebno su planirani troškovi Upravnog odbora Uprave, te je kao poseban program planirano finansiranje Upravnog odbora. Za finansiranje Upravnog odbora planirana su sredstva u iznosu od 649.000 KM, od toga za bruto plaće 376.000 KM, naknade troškova zaposlenih 35.000 KM, za izdatke za materijal, sitan inventar i usluge 238.000 KM.

U izvještajnom periodu, za finansiranje rada Upravnog odbora Uprave utrošeno je 315.964 KM (49% od planiranih sredstava**)** i to po budžetskim pozicijama:

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

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

Ugovori o djelu: Izdaci na osnovu ugovora o djelu realizovani su u 2018. godini u neto iznosu od 19.200 KM, a planirani budžet za ove namjene iznosio je 7.200 KM. Dva lica su bila angažovana tokom cijele godine za obavljanje poslova portparola Upravnog odbora Uprave (mjesečna naknada od 600 KM) i poslovima za potrebe rada predsjedavajućeg Upravnog odbora Uprave (mjesečna naknada od 1.000 KM). Višegodišnju praksu angažovanja lica putem ugovora o djelu smatramo netransparentnim i neprihvatljivim za javni sektor, ovakav angažman bi trebalo vršiti u izuzetnim i opravdanim slučajevima i to za poslove koji se javljaju povremeno.

PREPORUKA 20

Skrećemo pažnju da angažovanje po ugovorima o djelu treba koristiti samo u izuzetnim okolnostima, za konkretne poslove i za poslove koji, po svom opisu, ne spadaju u redovne poslove.

Ugovorene usluge planirane su u iznosu od 222.000 KM, dok je izvršenje 23.388 KM ili 10,53 %. U okviru ugovorenih usluga planirana je isplata naknade članovima Upravnog odbora u

[23] Službeni glasnik BiH, broj 44/03, 52/04, 32/07, 49/09 i 91/17
[24] Službeni glasnik BiH, broj 88/15

iznosu od 158.000 KM, koja nije isplaćivana u 2018. godine. Nakon stupanja na snagu Zakona o dopunama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH, članovi Upravnog odbora od 2016. godine ne primaju naknadu zbog čega su pokrenuti sudski sporovi od strane pojedinih članova Upravnog odbora (tri eksperta) protiv Uprave.

Status Upravnog odbora Uprave: Prema članu 15. Zakona o sistemu indirektnog oporezivanja, Upravni odbor Uprave ima status pravnog lica. Isto je ponovljeno članom 3. stav (1) Poslovnika o radu Upravnog odbora Uprave. Dakle, Zakon, ex lege, daje Upravnom odboru Uprave status pravnog lica. Nedvojbeno je da se sve do jedno pravno lice mora registrovati. To vrijedi i za Upravni odbor Uprave. Kako je sjedište Uprave u Banjoj Luci, a Odbora u Mostaru, to ostavlja prostor za preispitivanje pravne osobnosti Odbora u kontekstu registracije uopće, registracije u okviru registrovanja poslovnog subjekta ili dijela poslovnog subjekta. Uvidom u prezentiranu dokumentaciju nismo se uvjerili da se Upravni odbor Uprave registrovao na način kako to propisuju registarski propisi.

PREPORUKA 21

Potrebno je da se uredi registracijski status Upravnog odbora da bi isti do kraja konzumirao svoja prava i obaveze. Po potrebi, konsultovati nadležne institucije glede definisanja statusa Upravnog odbora Uprave.

7.2 Sudski sporovi

Uprava je dostavila tabelarne preglede sudskih sporova koji se vode u Središnjem uredu, regionalnom centru Banja Luka i regionalnom centru Tuzla, a tabele za regionalne centre Sarajevo i Mostar nisu dostavljene. Trenutno Odsjek za normativno-pravne poslove postupa u 11 predmeta iz ranijeg perioda, u kojima je Uprava tužena strana, a za koje dosad nije donesena pravomoćna sudska odluka i čija ukupna vrijednost iznosi 2.477.374 KM. Kada su u pitanju sporovi u kojima Uprava istupa kao tužilac, Odsjek za normativno-pravne poslove postupa u sedam predmeta, u kojima još nije donesena pravomoćna sudska odluka, a čija ukupna vrijednost iznosi 254.592 KM.
Tokom 2018. godine, pokrenuta su četiri postupka protiv Uprave, ukupne vrijednosti 2.107.241 KM, dok je, sa druge strane, Uprava pokrenula tri tužbe od kojih je zbir vrijednosti dviju tužbi 41.530 KM, a za treću nije bilo moguće utvrditi vrijednost spora.
Postupci pokrenuti u 2018. godini su prikazani u zbirnim tabelama aktivnih i arhiviranih sporova koje vodi Odsjek za normativno-pravne poslove.
Regionalni centar Banja Luka je dostavio tabele koje se vode u organizacionim jedinicama - Odsjek za poslovne usluge i Grupa za prinudnu naplatu. Prema tabelama RC Banja Luka, Uprava je tužena u 13 predmeta, ukupne vrijednosti 4.947.221 KM, u 11 predmeta Uprava ima svojstvo tužioca, dok je zbirna vrijednost istih 389.976 KM. U pogledu tabele Grupe za prinudnu naplatu, ista većim dijelom sadrži predmete koji su okončani, te nije navedena vrijednost sporova koji su u toku.
Grupa za prinudnu naplatu je dostavila i tabelu ukupne vrijednosti sporova uz napomenu da 11 sporova, koji nisu okončani do dana sačinjavanja tabele, nje uneseno u tabelu, te da vrijednost istih iznosi 21.371.140 KM. Odsjek za poslovne usluge, prema svojoj evidenciji, vodi 11 predmeta u kojima je Uprava tužena strana zbirne vrijednosti 3.937.545 KM te dva predmeta u kojima je Uprava tužilac zbirne vrijednosti 12.601 KM.
Grupa za prinudnu naplatu vodi evidencije sa 7 predmeta u kojima je Uprava tužena strana približne vrijednosti cca 2.200.000 KM, odnosno 7 predmeta u kojima je Uprava tužilac, približne zbirne vrijednosti od 310.000 KM.

Cjelokupno stanje u vezi s evidencijom sudskih sporova se ne može smatrati zadovoljavajućim. Ne postoji jedinstven sistem vođenja evidencija o sudskim sporovima na nivou Uprave, komunikacija između regionalnih centara i Središnjeg ureda je neadekvatna. Podaci u tabelama se ne mogu sa sigurnošću smatrati potpuno tačnim te se, stoga, i ukupna suma potencijalnih obaveza na osnovu sudskih sporova može uzeti sa dozom rezerve.
Pored navedenog, regionalni centri Sarajevo i Mostar nisu dostavili evidencije sudskih sporova, pa revizija nije mogla utvrditi broj postupaka, svojstvo u kojem u tim postupcima istupa Uprava te visinu potencijalnih obaveza ili utužene iznose.
Podsjećanja radi, revizioni pregled 2017. godine utvrdio je zbirni iznos postupaka protiv Uprave u Regionalnom centru Sarajevo od cca 3.500.000 KM, odnosno 980.000 KM u Regionalnom centru Mostar. Imajući u vidu prethodno, nije bilo moguće doći do presjeka cjelokupnog stanja po ovom pitanju, te se ovaj nalaz može smatrati samo djelomičnim uvidom u problematiku sudskih sporova Uprave.
Izrada jedinstvene evidencije koja bi sadržavala podatke iz svih regionalnih centara te sve informacije o sporovima koji se vode u regionalnim centrima bi omogućila ažuran pregled kompletnog stanja kada su u pitanju sudski sporovi.

PREPORUKA 22

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

Revizija posebno skreće pažnju na probleme u vezi s prinudnom naplatom sredstava sa Jedinstvenog računa, a po Rješenju o izvršenju Suda BiH broj: S1 3 I 019671 16 I 2 od 28.09.2016. godine. Predmetno Rješenje je doneseno na osnovu pravomoćne presude Suda Bosne i Hercegovine broj: S1 3 P 006452 11 P od 28.11.2013. godine, a prema kojoj je UIO obavezana da tužiocu, Vladi RS – Ministarstvu finansija RS, isplati iznos od 15.004.650 KM sa zakonskom zateznom kamatom počev od 18.06.2013. godine do konačne isplate.
S obzirom na to da isplata sredstava nije izvršena u paricionom roku, prinudno izvršenje je započelo 24.05.2018. godine, te je za posljedicu imalo određene probleme u radu Uprave, a posebno u raspodjeli prihoda korisnicima, povratu sredstava obveznicima indirektnih poreza, povratu položenih depozita itd. Nadalje, ovakva situaciju u budućnosti može proizvesti brojne druge probleme, a posebno pokretanje novih sporova koji će nositi veliki rizik od gubitka dodatnih sredstava.
Imajući u vidu navedeno, potrebno je da se o navedenoj situaciji sveobuhvatno i argumentirano raspravi sa UO Uprave, te da se na istu odgovori na adekvatan način u smislu donošenja odluka i/ili zaključaka kojima će se otkloniti problemi u vezi izvršenja navedene presude i omogućiti nesmetani rad Uprave. Potrebno je preduzeti sve korake i radnje kako bi prevenirali sve moguće posljedice za normalno funkcionisanje Uprave.

7.3 Problematika oduzetih auta

Uprava još uvijek nije riješila pitanje oduzetih motornih vozila - pojedina vozila koja čekaju na uništavanje zaplijenjena su još 2000. godine. Stanje s oduzetim vozilima stvara ogromne probleme i značajnih budžetske izdatke te povećava razne vrste rizika po upravljanje i raspolaganje ovim vozilima. Problem vozila koja su oduzeta, a koja se nalaze po skladištima

širom BiH, Uprava je djelomično naslijedila još od carinskih uprava entiteta. Konačan broj pravosnažno oduzetih vozila predviđenih za uništenje iznosi cca 2.700.

U posljednje vrijeme, tokom 2019. godine, intenzivirane su aktivnosti na rješavanju ovog problema tako da je raspisan Javni oglas za prikupljanje ponuda za izbor najpovoljnijeg ponuđača za uništenje motornih vozila i otkup korisnih otpadaka i ostataka predmeta uništenja (broj 01-16-12-967-2/19 od 11.4.2019. godine). Napominjemo kako do završetka revizionog ciklusa propisane tenderske procedure nisu okončane.

PREPORUKA 23

Smatramo kako je neophodno, u skladu sa zakonodavnim okvirom, sistemski riješiti pitanje oduzete robe u cjelini, način postupanja, skladištenja i evidentiranja. Potrebno je strateški pristupiti ovom dugogodišnjem problemu sa jasno definisanim ciljevima koji će sistemski regulisati upravljanje oduzetom robom i uspostaviti kontrolne mehanizme i kontinuiran proces.

8. KOMENTARI

Uprava, u ostavljenom roku, nije dostavila komentare na Nacrt izvještaja o reviziji za 2018. godinu, tako da ovaj Izvještaj predstavlja konačan izvještaj bez korekcija u odnosu na Nacrt izvještaja o reviziji za 2018. godinu. Upravni odbor Uprave nije dostavio komentare na Nacrt izvještaja o reviziji za 2018. godinu, iako mu je 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.

Mladen Vidović, 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 2018. godinu
Tabela II – Bilans stanja na 31.12.2018. godine

Izjava o odgovornostima rukovodstva

Pregled rashoda budžeta za 2018. godinu

Uprava za indirektno oporezivanje Bosne i Hercegovine

Tabela I

Opis	Odobreni budžet	Usklađivanja budžeta	Ukupni budžet	Izvršenje budžeta	Procent 5/4*100
1	2	3	4 (2+3)	5	6
1. Tekući izdaci	**83.850,000**	**-600.000**	**83.250.000**	**79.995.264**	**96**
Bruto plaće i naknade	59.965.000	0	59.965.000	59.242.274	99
Naknade troškova zaposlenih	9.370.000	0	9.370.000	9.061.875	97
Putni troškovi	520.000	-50.000	470.000	451.686	96
Izdaci telefonskih i pošt.usluga	1.620.000	-100.000	1.520.000	1.425.934	94
Izdaci za energiju i kom. usluge	2.272.000	200.000	2.472.000	2.206.263	89
Nabavka materijala	1.676.000	-400.000	1.276.000	856.124	67
Izdaci za usl. prijevoza i goriva	775.000	0	775.000	608,753	79
Unajmljivanje imovine i opreme	1.577.000	100.000	1.677.000	1.473.740	88
Izdaci za tekuće održavanje	2.178.000	-150.000	2.028.000	1.602.294	79
Izdaci za osiguranje	208.000	0	208.000	19.532	94
Ugovorene i druge posebne usluge	3.689.000	-200.000	3.489.000	2.871.789	82
2. Kapitalni izdaci	**5.510.000**	**609.020**	**6.119.020**	**5.863.637**	**96**
Nabavka zemljišta	990.000	0	990.000	974.954	98
Nabavka građevina	230.000	0	230.000	135.620	59
Nabavka opreme	3.978.000	309.020	4.287.020	4.157.148	97
Nabavka ostalih stalnih sredstava	312.000	300.000	612.000	595.915	97
Rekonstrukcija i invest.održavanje			0		
3. Tekući grantovi	**0**	**0**	**0**	**0**	
			0		
4. Višegodišnja kapitalna ulaganja	**4.510.000**	**67.100.206**	**71.610.206**	**13.355.218**	**0**
Nabavka zemljišta	0	200.105	200.105	0	
Nabavka građevina	4.510.000	60.544.540	65.054.540	9.665.760	
Nabavka opreme	0	3.136.276	3.136.276	1.042.353	
Nabavka ostalih stalnih sredstava	0	2.651.409	2.651.409	2.621.137	
Rekonstrukcija i invest.održavanje	0	567.876	567.876	25.968	
5. Novčane donacije	**0**	**0**	**0**	**0**	
			0		
6. Programi posebne namjene	**0**	**1.177.977**	**1.177.977**	**1.113.111**	**94**
1. Tekući izdaci	**0**	**177.977**	**177.977**	**120.261**	**68**
Bruto plaće i naknade			0		
Naknade troškova zaposlenih			0		
Putni troškovi	0	177.977	177.977	120.261	
Izdaci telefonskih i pošt.usluga			0		
Izdaci za energiju i kom. usluge			0		
Nabavka materijala			0		
Izdaci za usl. prijevoza i goriva			0		
Unajmljivanje imovine i opreme			0		
Izdaci za tekuće održavanje			0		
Izdaci za osiguranje			0		
Ugovorene i druge posebne usluge			0		
2. Kapitalni izdaci	**0**	**1.000.000**	**1.000.000**	**992.850**	**0**
Nabavka zemljišta			**0**		
Nabavka građevina			**0**		
Nabavka opreme			**0**		
Nabavka ostalih stalnih sredstava	**0**	1.000.000	1.000.000	992.850	
Rekonstrukcija i invest.održavanje			**0**		
7. Ukupno (1+2+3+4+5+6)	**93.870.000**	**68.287.202**	**162.157.202**	**100.327.230**	**62**

Rukovodstvo je Pregled rashoda budžeta po ekonomskim kategorijama odobrilo dana_____2019. godine.

Direktor

Miro Džakula

Bilans stanja na 31.12.2018. godine

Uprava za indirektno oporezivanje Bosne i Hercegovine

Tabela II

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

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

UKUPNO PASIVA (3+4+5)	**163.619.297**	**153.087.727**	**107**

Napomena: Pravilnikom o finansijskom izvještavanju institucija Bosne i Hercegovine, čl.10. stav 4., napomenuto je da bilans stanja budžetskih korisnika **neće biti uravnotežen** (aktiva jednaka pasivi) zbog programski uspostavljenog sistema Glavne knjige, dok će bilans stanja kojeg radi Ministarstvo finansija i trezora na nivou Budžeta institucija Bosne i Hercegovine za tekuću godinu biti uravnotežen.

Rukovodstvo je Bilans stanja odobrilo dana _____ 2019. godine

Direktor
Miro Džakula

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 daljem tekstu: Uprava) dužno je da osigura da finansijski izvještaji za 2018. godinu budu izrađeni u skladu sa Zakonom o finansiranju institucija BiH (Službeni glasnik BiH broj 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13), Pravilnikom o finansijskom izvještavanju institucija BiH (Službeni glasnik BiH broj 25/15 i 91/17) i Pravilnikom o računovodstvu sa računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike budžeta institucija BiH (protokol Ministarstva finansija i trezora BiH broj 01-08-02-1-1515-1/15 od 04.02.2015. godine). Rukovodstvo je također obavezno postupati u skladu sa Zakonom o budžetu institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH za 2018. godinu (Službeni glasnik BiH broj 8/18) i pratećim uputstvima, pojašnjenjima i smjernicama koje donosi Ministarstvo finansija i trezora BiH, 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 obuhvaćaju 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