БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА

ИЗВЈЕШТАЈ О ОБАВЉЕНОЈ ФИНАНСИЈСКОЈ РЕВИЗИЈИ

УПРАВЕ ЗА ИНДИРЕКТНО ОПОРЕЗИВАЊЕ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ ЗА 2019. ГОДИНУ

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

www.revizija.gov.ba

ИЗВЈЕШТАЈ
О ОБАВЉЕНОЈ ФИНАНСИЈСКОЈ РЕВИЗИЈИ

УПРАВЕ ЗА ИНДИРЕКТНО ОПОРЕЗИВАЊЕ
БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ
ЗА 2019. ГОДИНУ

Број: 02-16-1-731/20

Сарајево, јул 2020. године

Садржај

I МИШЉЕЊЕ НЕЗАВИСНОГ РЕВИЗОРА 5

МИШЉЕЊЕ О ФИНАНСИЈСКИМ ИЗВЈЕШТАЈИМА 5
МИШЉЕЊЕ О УСКЛАЂЕНОСТИ 7

II ИЗВЈЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ 9

1. КРИТЕРИЈУМИ 9
2. РЕАЛИЗАЦИЈА РАНИЈИХ ПРЕПОРУКА 9
3. СИСТЕМ ИНТЕРНИХ КОНТРОЛА 12
3.1 Организација и руковођење 13
3.2 Финансијско управљање и контрола 15
3.3 Превенција корупције 15
4. БУЏЕТ 16
4.1 Извјештај о раду 17
5. ФИНАНСИЈСКИ ИЗВЈЕШТАЈИ 18
5.1 Преглед расхода и издатака из буџета 18
5.1.1 Бруто плате 19
5.1.2 Накнаде запослених 21
5.1.3 Издаци за употребу возила 22
5.1.4 Уговори о дјелу 22
5.1.5 Закуп имовине и опреме 23
5.1.6 Издаци за услуге штампања пореских маркица 24
5.1.7 Капитални издаци 24
5.1.8 Вишегодишња капитална улагања 24
5.2 Преглед прихода и примитака 28
5.3 Биланс стања 30
5.3.1 Попис средстава и извора средстава 30
5.4 Преглед динамике запошљавања 31
6. ЈАВНЕ НАБАВКЕ 35
7. ОСТАЛО 39
7.1 Управни одбор Управе 39
7.2 Судски спорови 40
7.3 Проблематика одузетих возила 41
7.4 ИТ ревизија 42
8. КОМЕНТАРИ 43

ПРИЛОЗИ 43

I МИШЉЕЊЕ НЕЗАВИСНОГ РЕВИЗОРА

Мишљење независног ревизора се даје на основу проведене финансијске ревизије која обухвата ревизију финансијских извјештаја и, у вези с истом, ревизију усклађености активности, финансијских трансакција и информација с релевантним законима и другим прописима.

МИШЉЕЊЕ О ФИНАНСИЈСКИМ ИЗВЈЕШТАЈИМА

Мишљење

Извршили смо ревизију финансијских извјештаја **Управе за индиректно опорезивање Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Управа)** који обухватају: биланс стања на 31.12.2019. године, преглед прихода, примитака и финансирања по економским категоријама, преглед расхода и издатака из буџета, по економским категоријама, посебне податке о платама и броју запослених, преглед динамике запошљавања, преглед сталних средстава у облику ствари и права, преглед капиталних улагања, преглед дознака из текуће резерве буџета, за годину која завршава на тај дан и анализу извршења буџета – текстуални дио, укључујући и резиме значајних рачуноводствених политика.

Према нашем мишљењу, финансијски извјештаји **Управе** приказују истинито и фер, у свим материјалним аспектима, финансијско стање имовине, обавеза и извора средстава на 31.12.2019. године и извршење буџета за годину која се завршава на наведени датум, у складу с прихваћеним оквиром финансијског извјештавања.

Основ за мишљење

Ревизију смо обавили у складу са Законом о ревизији институција Босне и Херцеговине и Међународним стандардима врховних ревизионих институција (ISSAI). Наше одговорности према тим стандардима су детаљније описане у одјељку *Одговорности ревизора за ревизију финансијских извјештаја*.

Независни смо од **Управе** у складу с етичким захтјевима који су релевантни за нашу ревизију и испунили смо остале етичке одговорности у складу с тим захтјевима.

Вјерујемо да су ревизиони докази које смо прибавили довољни и одговарајући да обезбиједе основ за наше мишљење.

Одговорности руководства за финансијске извјештаје

Руководство **Управе** је одговорно за израду и фер презентацију финансијских извјештаја у складу с прихваћеним оквиром финансијског извјештавања на нивоу институција Босне и Херцеговине тј. Законом о финансирању институција БиХ, Правилником о финансијском извјештавању институција БиХ и Правилником о рачуноводству с рачуноводственим политикама и процедурама за кориснике буџета институција БиХ. Ова одговорност подразумијева и креирање, примјену и одржавање интерних контрола које су релевантне за припрему и презентацију финансијских извјештаја који не садрже материјално значајне погрешне исказе услијед преваре или грешке, одговарајућа објелодањивања релевантних информација у напоменама уз

финансијске извјештаје, као и одабир и примјену одговарајућих рачуноводствених политика и рачуноводствених процјена, које су разумне у датим околностима.

Одговорности ревизора за ревизију финансијских извјештаја

Наши циљеви су стећи разумно увјерење о томе јесу ли финансијски извјештаји као цјелина сачињени без значајног погрешног приказивања услијед преваре или грешке и издати извјештај независног ревизора који укључује наше мишљење. Разумно увјерење је висок ниво увјерења, али није гаранција да ће ревизија обављена у складу с Међународним стандардима врховних ревизионих институција увијек открити значајно погрешно приказивање када оно постоји. Погрешни прикази могу настати услијед преваре или грешке и сматрају се значајним ако се разумно може очекивати да, појединачно или збирно, утичу на економске одлуке корисника донесене на основу тих финансијских извјештаја.

Као саставни дио ревизије у складу с Међународним стандардима врховних ревизионих институција, стварамо професионалне процјене и одржавамо професионални скептицизам током ревизије. Ми такође:

- Препознајемо и процјењујемо ризике значајног погрешног приказивања финансијских извјештаја, због преваре или грешке, обликујемо и обављамо ревизионе поступке као реакцију на те ризике и прибављамо ревизионе доказе који су довољни и примјерени да обезбиједе основ за наше мишљење. Ризик неоткривања значајног погрешног приказивања насталог услијед преваре је већи од ризика насталог услијед грешке, јер превара може укључити тајне споразуме, кривотворење, намјерно изостављање, погрешно приказивање или заобилажење интерних контрола.
- Стичемо разумијевање интерних контрола релевантних за ревизију како бисмо обликовали ревизионе поступке који су примјерени у датим околностима, али не и за сврху изражавања мишљења о успјешности интерних контрола.
- Оцјењујемо примјереност кориштених рачуноводствених политика и разумност рачуноводствених процјена и повезаних објава које је створило руководство.
- Оцјењујемо цјелокупну презентацију, структуру и садржај финансијских извјештаја, укључујући и објаве, као и одражавају ли финансијски извјештаји трансакције и догађаје на којима су зановани на начин којим се постиже фер презентација.

С руководством комуницирамо у вези с, између осталих питања, планираним дјелокругом и временским распоредом ревизије и важним налазима ревизије, укључујући и оне који се односе на значајне недостатке у интерним контролама који су откривени током наше ревизије.

МИШЉЕЊЕ О УСКЛАЂЕНОСТИ

Мишљење

У вези с ревизијом финансијских извјештаја **Управе** за 2019. годину, извршили смо и ревизију усклађености активности, финансијских трансакција и информација с релевантним законима и другим прописима.

Према нашем мишљењу, активности, финансијске трансакције и информације **Управе** за 2019. годину у складу су, у свим материјалним аспектима, са законима и другим прописима који су дефинисани као критеријуми за дату ревизију.

Основ за мишљење

Ревизију усклађености смо извршили у складу са Законом о ревизији институција Босне и Херцеговине и ISSAI 4000 - Стандард за ревизију усклађености. Наше одговорности према тим стандардима су детаљније описане у одјељку *Одговорности ревизора за ревизију усклађености*.

Независни смо од **Управе** у складу с етичким захтјевима који су релевантни за нашу ревизију и испунили смо остале етичке одговорности у складу с тим захтјевима.

Вјерујемо да су ревизиони докази које смо прибавили довољни и одговарајући да обезбиједе основ за наше мишљење.

Скретање пажње

Не изражавајући резерву на мишљење о усклађености, скрећемо пажњу на сљедеће:

- Правилник о унутрашњој организацији није имплементиран – поновно је уочена неусклађеност између броја радних мјеста предвиђених Правилником и броја запослених који стварно обављају послове у организационим јединицама (тачка 3.1 Извјештаја).
- Управа има континуирану праксу да прима у радни однос на одређено вријеме већи број лица без провођења конкурсне процедуре, која раде дужи временски период са краћим прекидима (тачка 5.4 Извјештаја).
- Вишегодишња капитална улагања која се односе на намјенска средства за набавку и опремање објекта за Главну канцеларију и Регионални центар Бања Лука, у износу од 37.900.000 КМ, нису реализована у складу с одобреним буџетом (тачка 5.1.8 Извјештаја).
- Систем контроле наплате прихода од такси није на задовољавајућем нивоу, с обзиром на то да се не компарирају подаци из Главне књиге са документацијом за уплате које врше крајњи корисници и не врши се периодично сравњење прихода (тачка 5.2 Извјештаја).
- Утврђене недостатке и слабости у систему јавних набавки (тачка 6. Извјештаја).

Остала питања – Управни одбор Управе

Питања која су у надлежности Управног одбора Управе, а која још увијек нису ријешена:

- Управни одбор није у цијелости ријешио питање властитог правног статуса како је регулисано Законом о систему индиректног опорезивања у БиХ.

- Управни одбор још увијек није ускладио интерне акте који регулишу исплату накнада члановима Управног одбора са Законом о допунама Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ. Током ревизије смо уочили како су покренути судски спорови гледе ове проблематике.
- Управни одбор није усвојио Правилник о овлаштењима и овлаштеним службеним лицима Управе - обавеза Управе је дефинисати критеријуме за утврђивање појединачног додатка на плату.
- Управни одбор није ријешио питање ангажовања екстерне ревизије тј. ревидирања прикупљања и расподјеле прихода (укупно прикупљени приходи у току 2019. године износе 7 милијарди и 987 милиона КМ).

Напомињемо да су ово питања на која ревизија указује дужи низ година, тако да нема потребе све их поновно описивати и елаборирати, већ само констатујемо да иста нису реализована. Мишљења смо како би требало предузети одговарајуће активности и наведена питања ријешити у што скорије вријеме.

Одговорности руководства за усклађеност

Поред одговорности за припрему и фер презентацију финансијских извјештаја, руководство **Управе** је такође одговорно да обезбиједи да су активности, финансијске трансакције и информације у складу с прописима којима су регулисане и потврђује да је током фискалне године обезбиједило намјенско, сврховито и законито коришћење расположивих средстава за остваривање утврђених циљева, те економично, ефикасно и ефективно функционисање система финансијског управљања и контроле.

Одговорности ревизора за ревизију усклађености

Поред одговорности да изразимо мишљење о финансијским извјештајима, наша одговорност подразумијева и изражавање мишљења о томе јесу ли активности, финансијске трансакције и информације у свим материјалним аспектима, у складу са законима и другим прописима којима су регулисане. Одговорност ревизора укључује обављање процедура, како би прибавили ревизионе доказе о томе користе ли се средства за одговарајуће намјене и је ли пословање **Управе**, према дефинисаним критеријумима, усклађено са релевантним законима и другим прописима. Процедуре подразумијевају процјену ризика од значајних неусклађености са законима и прописима који регулишу пословање субјекта ревизије. Такође, наша одговорност подразумијева и оцјену финансијског управљања, функције интерне ревизије и система интерних контрола.

Сарајево, 20.07.2020. године

ЗАМЈЕНИК
ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА

Јасмин Пилица, с.р.

ЗАМЈЕНИК
ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА

Ранко Крсман, с.р.

II ИЗВЈЕШТАЈ О РЕВИЗИЈИ

1. КРИТЕРИЈУМИ

Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине извршила је ревизију финансијских извјештаја и, у вези с истом, ревизију усклађености. Ревизија финансијских извјештаја и ревизија усклађености подразумијева процес објективног прикупљања и процјењивања доказа, како би се утврдило јесу ли предмети ревизије, тј. финансијски извјештаји, као и активности, финансијске трансакције и информације, усклађени с одговарајућим критеријумима који су садржани у законима и другим прописима. Критеријуми представљају упоредне параметре који се користе како би се дала оцјена предмета ревизије.

За оцјену усклађености са законима и другим прописима кориштени су сљедећи критеријуми:

- Закон о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2019. годину
- Закон о платама и накнадама у институцијама БиХ и подзаконски акти
- Закон о порезу на доходак и Закон о доприносима (ФБиХ и РС)
- Закон о јавним набавкама и подзаконски акти
- Закон о државној служби у институцијама БиХ и подзаконски акти
- Закон о раду у институцијама БиХ и подзаконски акти
- Закон о управи и подзаконски акти
- Закон о финансирању институција БиХ
- Закон о интерној ревизији
- Закон о Управи за индиректно опорезивање
- Закон о систему индиректног опорезивања у БиХ
- Правилник о овлаштењима и овлаштеним службеним лицима Управе
- Правилник о премјештају запослених у Управи.

2. РЕАЛИЗАЦИЈА РАНИЈИХ ПРЕПОРУКА

Канцеларија за ревизију институција БиХ извршила је финансијску ревизију Управе за 2018. годину, сачинила Извјештај о финансијској ревизији те изразила позитивно мишљење на финансијске извјештаје Управе и позитивно мишљење на усклађеност пословања, уз скретање пажње на Правилник о унутрашњој организацији, ангажман лица путем уговора о дјелу и уговора о раду на одређено вријеме, вишегодишња капитална улагања која се односе на намјенска средства за набавку и опремање објеката за Главну канцеларију и Регионални центар у Бањој Луци и слабости у појединим процедурама јавних набавки. Надаље, истакнута су и *Остала питања* везана за Управни одбор Управе: усклађеност накнада, активности на усвајању Правилника о овлаштењима и овлаштеним службеним лицима, питање статуса Управног одбора и питање ангажовања екстерне ревизије прикупљања и расподјеле прихода.

У Извјештају су дате препоруке у циљу отклањања уочених неправилности. Управа је поступила у складу с чланом 16. тачка 3. Закона о ревизији институција БиХ и извијестила нас о предузетим активностима на реализацији датих препорука у циљу надилажења неправилности идентификованих у извјештају о обављеној ревизији за 2018. годину.

Увидом у предузете активности, дајемо осврт на реализацију препорука:

Оцјена реализације препорука	Реализована	Реализација у току	Нереализована
Још увијек није у потпуности, на системски и стратешки начин, ријешено питање свеобухватне измјене или усвајања новог Правилника о унутрашњој организацији Управе. Формирана је радна група за израду новог Правилника и обезбијеђена стручна помоћ Међународног монетарног фонда.			
Проведен је интерни конкурс за попуњавање радних мјеста руководилаца организационих јединица.			
Нису измијењена интерна правила која регулишу питање додатка у случају интерних премјештаја са радног мјеста без додатка на радно мјесто за које је предвиђена исплата и обрнуто.			
Управа углавном извршава обавезе из Стратегије за борбу против корупције 2015 – 2019. и Акционог плана за њено провођење у складу с усвојеним властитим Планом за борбу против корупције за период 2018 – 2019. година.			
Није кориштена могућност одобравања слободних дана умјесто исплате накнаде за продужени рад у складу с Одлуком Савјета министара БиХ.			
Предузете су активности на измјени и допуни Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ у дијелу који дефинише право на појединачни додатак на основну плату, али Правилник о овлаштењима и овлаштеним службеним лицима није достављен Управном одбору Управе.			
Нису окончане све активности на утврђивању чињеничног стања (удаљеност између мјеста пребивалишта и локације радног мјеста) за сваки појединачни случај, тако да није усклађен ни обрачун и исплата трошкова превоза на посао и с посла са провјереним стањем.			
Поновно смо уочили да се путни налози не попуњавају уредно, не воде се уредне евиденције пређене километраже.			
Управа није смањила број извршилаца ангажованих путем уговора о дјелу, већ је број извршилаца у току 2019. године био већи у односу на претходну годину.			

Управа у току 2019. године није ријешила питање смјештаја Главне канцеларије и Регионалног центар Бања Лука.			
Управа је успоставила одређену комуникацију са Министарством финансија и трезора БиХ која предвиђа стварање претпоставки за преузимање података о наплаћеним приходима путем веб сервиса, али наведене активности још увијек нису окончане.			
У току године смањен је салдо конта разграничења, јер су извршене испоруке по уговорима, а извођачима радова је исплаћен задржани износ (ретенција) након достављања окончаних ситуација.			
Још увијек постоји велики број лица у Управи која раде на одређено вријеме без проведене конкурсне процедуре.			
План јавних набавки за 2019. годину донесен је тек у октобру, након што је дио поступака већ покренут на основу одлука, а измјене и допуне плана набавки су опет направљене ретроактивно (у фебруару 2020. године).			
Управа је креирала интерни акт којим се уређују процедуре јавних набавки.			
Побољшане су контролне активности након потписивања оквирних споразума у погледу достављања гаранција у складу с дефинисаним условима у тендерској документацији.			
У поступцима набавки код којих је планирано закључивање оквирних споразума наводи се количинска спецификација за читав планирани период трајања оквирног споразума, а вриједност оквирног споразума је усаглашена са износом у понуди, осим код набавке лож уља.			
У тендерској документацији тражи се доказ о броју страница, на начин да се достави испитни извјештај о броју исписних страница тонера.			
Начин ангажовања портпарола УО Управе на основу уговора о дјелу и даље је присутан.			
Управни одбор Управе није ријешио питање властитог правног статуса како је регулисано Законом о систему индиректног опорезивања у БиХ.			
Предузимају се одређене активности на ажурирању судских поступака у појединим			

организационим јединицама, али још увијек ажурност и уредност судских спорова није на задовољавајућем нивоу.			
Предузете се одређене конкретне активности по питању рјешавања одузете робе, али с обзиром на обимност проблематике то је процес који ће трајати дужи временски период.			

Препоруке за које није извршена оцјена поступања: Осврт на препоруку дату у Извјештају о ревизији за 2018. годину гледе набавке акцизних маркица нисмо могли сагледати и оцијенити јер у 2019. години у Управи није било оваквих врста активности.

Реализација препорука датих Управном одбору Управе:

Увидом у активности које је предузимао Управни одбор Управе у вези с реализацијом препорука и сугестија у току 2019. године, уочили смо сљедеће:

- дугогодишње питање рјешавања властитог правног статуса, у складу са Законом о индиректном опорезивању БиХ, и даље остаје отворено,
- питање ангажовања екстерне ревизије прикупљања и расподјеле средстава са Јединственог рачуна Управе још увијек није ријешено,
- нису завршене све потребне активности на усвајању новог правилника о овлаштењима и овлаштеним службеним лицима Управе (потребна сарадња са Управом),
- исплате накнада члановима УО Управе нису вршене у току 2019. године, услијед чега су покренути судски спорови.

Напомињемо да дате препоруке и запажања нису реализовани у току 2019. године, иако су нас представници Управног одбора Управе информисали о њиховим намјерама да предузму одговарајуће конкретне активности по свим наведеним тачкама. Међутим, оцјену реализације планираних активности даћемо у ревизионом извјештају за 2020. годину.

3. СИСТЕМ ИНТЕРНИХ КОНТРОЛА

Управа је одговорна за креирање, примјену и одржавање интерних контрола које су релевантне за припрему и презентацију финансијских извјештаја и усклађеност пословања са законима и другим прописима.

Током ревизије уочили смо одређене недостатке и неправилности у организацији Управе, као и у потрошњи буџетских средстава, које упућују на закључак како систем интерних контрола у Управи још увијек није у цијелости на задовољавајућем нивоу, односно да није у свим сегментима пословања потпуно успостављен и учинковит. На основу ревизијом утврђених чињеница, утврдили смо да поновна реализација вишегодишњих капиталних издатака није на задовољавајућем нивоу, Правилник о унутрашњој организацији није имплементиран, није ријешен проблем сравњења наплате прихода, уочени су недостаци и слабости у провођењу поступака јавних набавки те нетранспарентно ангажовање лица путем разних видова уговора итд.

Посебно желимо нагласити како Управа треба промптно одлучити о увођењу одговарајуће унутрашње организације (проблем који датира дужи низ година) на основу процјене ризика активности и анализе оправданости трошка употребе ресурса.
Детаљније о уоченим неправилностима и недостацима у конкретним поглављима овог Извјештаја.

Интерна ревизија: Према критеријумима утврђеним у Закону о интерној ревизији институција БиХ[1] и Одлуци о критеријумима за успостављање јединица интерне ревизије у институцијама БиХ[2], Управа је успоставила јединицу интерне ревизије у свом саставу још у априлу 2013. године. Интерна ревизија у Управи је успостављена у пуном капацитету.
Интерна ревизија је у текућој години извршила седам ревизија - четири редовне, двије накнадне и једна ad hoc (процеси који су ревидирани: комуникација и информисање пореских обвезника, развој система ФУК-а, стратешко и оперативно планирање, првостепени управни поступак, евалуација средњорочног плана рада и накнадне ревизије) са укупно датим бројем препорука 64.

3.1 Организација и руковођење

Управа је самостална управна организација на чијем челу је директор, који за свој рад, путем Управног одбора, одговара Савјету министара БиХ. Директор Управе има свој кабинет који чине четири одсјека. Управа нема замјеника директора. Организација Управе је успостављена тако да покрива простор Босне и Херцеговине са Главном канцеларијом у Бањој Луци и регионалним центрима у Сарајеву, Мостару, Тузли и Бањој Луци. Послове из надлежности Управе врше основне организационе јединице (сектори и одјељења) које у свом саставу имају унутрашње организационе јединице (одсјеке, групе, царинске испоставе и царинске реферате). Помоћници директора Управе руководе секторима којих има пет и то: Сектор за пословне услуге, Сектор за царине, Сектор за порезе, Сектор за провођење прописа и Сектор за информационе технологије. Постоје и четири одјељења којима руководе начелници (Одјељење за интерну ревизију, Одјељење за анализу и управљање ризицима, Одјељење за правне послове и Одјељење за комуникацију и међународну сарадњу). Унутрашњим организационим јединицама руководе руководиоци организационих јединица који за свој рад и рад организационе јединице одговарају надлежним руководиоцима основних организационих јединица.

Правилник о унутрашњој организацији: Унутрашња организација Управе утврђена је Правилником о унутрашњој организацији[3]. Овим правилником су утврђене организационе јединице и њихова надлежност, начин руковођења, програмирања и извршавања послова, овлаштења и одговорности државних службеника и запосленика, те укупан број државних службеника и запосленика за обављање послова. Такође, наведеним правилником регулисана су и друга питања везана за назив, распоред, опис послова, услове у погледу стручне спреме и услове за рад на одређеним пословима те број приправника који се примају у радни однос и услови за њихов пријем. Током година је вршено неколико мањих измјена Правилника о унутрашњој организацији, од којих истичемо задњу измјену из јуна 2019. године којом су систематизована радна мјеста на новим царинским испоставама Братунац и Доњи Свилај.
Као и претходних година, поступцима ревизије уочена је неусклађеност између броја радних мјеста предвиђених Правилником о унутрашњој организацији и броја запослених

[1] Службени гласник БиХ, број 27/08 и 32/12
[2] Службени гласник БиХ, број 49/12
[3] Службени гласник БиХ, број 29/13, 11/16, 72/16, 47/17, 55/17, 41/19

који стварно обављају послове у појединим организационим јединицама (распоређен већи или мањи број запослених од броја предвиђеног систематизацијом или распоређен одређени број запослених на радна мјеста која нису предвиђена систематизацијом). Узрок наведене неусклађености је тај што постојећи Правилник о унутрашњој организацији, који је донесен 2013. године, није одговарајући са становишта планираног броја извршилаца у секторима и унутрашњим организационим јединицама, с обзиром на измијењене услове пословања у периоду од 2013. године до данас (повећан или смањен обим пословања у појединим организационим јединицама, нове царинске испоставе, повећан транспорт путника на аеродромима итд.). Овакав начин примјене постојећег правилника је имао за посљедицу честе интерне премјештаје ради привремене попуњености појединих радних мјеста уз истовремено смањење броја извршилаца на другим радним мјестима, интерне премјештаје по налогу директора Управе на позиције које захтијевају већи број извршилаца, ангажман запослених на одређено вријеме итд.
Управа је у 2018. години извршила свеобухватну анализу Правилника о унутрашњој организацији гдје је констатован проблем недостатка људских ресурса у Управи, те да је неопходно извршити повећање или смањење одређеног броја извршилаца на радним мјестима, као и увођење нових радних мјеста. Такође, анализа указује на то да постојећа систематизација радних мјеста није адекватна и да важећи правилник није реалан, те да треба извршити измјене постојеће систематизације радних мјеста како би се убудуће обезбиједило ефикасно и несметано обављање свих пословних активности Управе. У току 2019. године је формирана радна група за израду приједлога новог правилника о унутрашњој организацији и обезбијеђена је стручна помоћ ММФ-а која је резултовала препорукама и сугестијама везано за организациона унапређења Управе наведеним у извјештају „Реформа области управљања људским ресурсима и царинске организације“. У априлу 2020. године је одржан састанак Оперативног штаба Управе гдје су презентовани приједлози потребног броја запослених сваке организационе јединице са освртом на тренутно стање и приједлози неопходних организационих промјена. Наставак активности на изради новог правилника о унутрашњој организацији се очекују у наредном периоду.

С обзиром на то да смо у нашим ревизорским извјештајима током претходних година скретали пажњу на уочене слабости у постојећој организационој структури и неадекватној попуњености радних мјеста, што је потврдила и анализа направљена од саме Управе, наглашавамо потребу наставка започетих активности и предузимања конкретних стратешких корака од стране Управе и Управног одбора Управе како би се израдио и донио нови правилник о унутрашњој организацији који би одговарао садашњим потребама са прилагођеним флексибилнијим оквиром. Посљедице непредузимања ових активности би могле бити отежано функционисање Управе, неизвршавање законом предвиђених задатака и обавеза, те ограничен развој цјелокупне институције са тенденцијом стагнације.

ПРЕПОРУКА 1

Потребно је наставити са активностима на системском и стратешком приступу рјешавања питања свеобухватне измјене или усвајања новог правилника о унутрашњој организацији, узимајући у обзир постојеће анализе и стварне потребе у циљу ефикаснијег функционисања и развоја Управе.

Руковођење Управом: Према Закону о систему индиректног опорезивања БиХ[4], избор и именовање директора Управе, са могућношћу једног поновног именовања, као и

[4] *Службени гласник БиХ, број: 44/03, 52/04, 34/07, 4/08, 49/09, 32/13 и 91/17*

разрјешење дужности (на приједлог Управног одбора Управе) је у надлежности Савјета министара БиХ, у складу с одредбама Закона о министарским именовањима, именовањима Савјета министара и другим именовањима БиХ[5]. Савјет министара БиХ је Рјешењем од 06.06.2016. године[6] именовао директора Управе на мандатни период од четири године, с тим да се ради о другом мандату. *С обзиром на то да је мандат директора истекао 06.06.2020. године, наглашавамо потребу правовременог покретања и провођења процедуре избора новог.*

3.2 Финансијско управљање и контрола

У складу са Законом о финансирању институција БиХ, *финансијско управљање и контрола је свеобухватан систем политика, процедура и активности који успоставља и за који је одговоран руководилац институције. Систем финансијског управљања и контроле заснива се на управљању ризицима и даје разумно увјеравање да ће циљеви институције бити остварени на правилан, економичан, ефикасан и ефективан начин*.[7]
Управа је у значајној мјери имплементирала систем финансијског управљања и контроле у складу са Законом о финансирању институција БиХ и подзаконским актима, те је документовала и мапирала кључне пословне процесе те утврдила и проценила ризике који могу утицати на реализацију циљева институције. Поред законских и подзаконских аката које у свом раду примјењује, Управа је у циљу успоставе одговарајућег система интерних контрола усвојила већи број интерних аката који се односе на реализацију одређених категорија расхода, наплату свих врста прихода, јавне набавке и друге. Такође, Централној хармонизацијској јединици Министарства финансија и трезора БиХ достављен је Годишњи извјештај о финансијском управљању и контроли за 2019. годину.

У Годишњем извјештају о финансијском управљану и контроли наведено је, између осталог, да се планира завршетак апликације - базе података о ризицима и регистра ризика свих организационих јединица на нивоу Управе (Регистар ризика), израда упутства о коришћењу апликације, провођење едукације руководилаца свих нивоа управљања и координатора о начину коришћења апликације, те наставак едукација у свим сегментима финансијског управљања и контроле. Ревизија посебно наглашава потребу управљања ризиком на квалитетан и задовољавајући начин, тако да он буде у границама постављеног оквира толеранције, те пружи разумно увјерење у погледу остваривања циљева институције. *Да би систем финансијског управљања и контроле био у цијелости учинковит, нужна је стална посвећеност руководства институције овој тематици те редовно провођење активности у циљу његовог даљег развоја и унапређења.*

3.3 Превенција корупције

У складу с ревидираним Смјерницама за израду планова за борбу против корупције у институцијама са јавним овлаштењима БиХ, Управа је усвојила План борбе против корупције за период 2018 –2019. година. Управа има успостављене канале за пријаву корупције у Управи (Правилник о унутрашњем пријављивању корупције у Управи, анонимна телефонска линија „Стоп шверцу“ и друго). У оквиру редовног Плана обука је предвиђен и сегмент едуковања из подручја борбе против корупције. Едуковањем запосленика се постиже усвајање и континуирано проширивање знања и вјештина гледе борбе против корупције које су примјењиве у извршавању свакодневних пословних задатака и које доприносе јачању интегритета појединца запосленог у Управи. Управа

[5] *Службени гласник БиХ, број: 37/03*
[6] *Службени гласник БиХ, број: 47/16*
[7] *Члан 2. став (1), тачка бб Закона о финансирању институција БиХ*

подноси извјештај о реализовању активности плана борбе против корупције према Агенцији за превенцију корупције и координацију борбе против корупције.

Поновно наглашавамо да борба против преваре и корупције треба бити при самом врху приоритета свих активности Управе, имајући у виду значајност и осјетљивост саме природе дјелатности Управе. У циљу ефикасније борбе против корупције нужно је превентивним и проактивним дјеловањем спречавати негативне појаве гледе могуће корупције (од самог начина одабира кадрова и запошљавања – развијати организацију која је опредијељена поштивању принципа интегритета и етичких вриједности, сталним едуковањем особља – потребно је обезбиједити обуке како би се обезбиједило да запослени посједују знања и способности за ефикасно и законито извршење радних задатака, развити процедуре ротирања у ризичним пословним процесима и на другим осјетљивим позицијама како би се могуће злоупотребе и неправилности свеле на минимум – укључујући и сегрегацију дужности, техничким и информационим рјешењима превентивно дјеловати и онемогућавати коруптивне радње, анализирати сталност - дугогодишњу заступљеност појединих добављача, увести високе стандарде транспарентности, анализирати случајеве откривених коруптивних радњи те сталним јачањем система интерних контрола итд.). *Посебно указујемо на то да изузетно сложеном и осјетљивом процесу борбе против корупције треба прићи са посебном посвећеношћу, транспарентношћу и одговорношћу и прије свега превентивним активностима настојати спријечити све могуће облике коруптивних радњи.*

4. БУЏЕТ

Законом о буџету институција Босне и Херцеговине и међународних обавеза Босне и Херцеговине за 2019. годину[8], Управи су одобрена средства у износу од 102.320.000 КМ, од чега за текуће издатке 85.310.000 КМ, а капиталне издатке 17.010.000 КМ (13.800.000 КМ за ВКУ, а 3.210.000 КМ су капитални издаци из текућег буџета).
С обзиром на то да је наведени Закон усвојен тек крајем 2019. године, Управа се током године финансирала на основу одлука о привременом финансирању институција БиХ (четири одлуке).
Укупно расположива средства Управе за 2019. годину износе 161.755.398 КМ, од чега су:

- *102.320.000 КМ буџетска средства*
- *59.262.137 КМ нереализована средства за вишегодишња капитална улагања (пренесена средства из претходних година из различитих извора финансирања и одобрена новим одлукама)*
- *173.261 КМ средства према потписаном Грант споразуму.*

Укупни расходи и издаци Управе, у 2019. години, износе 86.040.758 КМ или 53,2% у односу на укупно расположива средства, и исти су мањи за 14.286.472 КМ у односу на претходну годину. Од укупних расхода у току 2019. године на текуће расходе односи се износ од 82.816.766 КМ, а на капиталне издатке износ од 3.223.992 КМ. Низак проценат реализације укупно расположивих средстава углавном је разлог дугогодишњег ниског процента реализације вишегодишњих капиталних улагања, који је у 2019. години износио свега 4% (детаљније у тачки 5.1.8. Извјештаја).

[8] *Службени гласник БиХ, број 84/19*

У 2019. години за капиталне пројекте Управа је имала расположива средства у износу од 73.062.137 КМ[9]. Од укупно расположивих средстава за вишегодишња капитална улагања у току 2019. године утрошено је 3.223.992 КМ.

У Табели 1. приказан је преглед одобреног и извршеног буџета.

Табела 1. Износи у КМ

Опис	Одобрени буџет	Усклађивања буџета	Укупни буџет	Извршење буџета	Индекс
1	*2*	*3*	*4*	*5*	*6 (5/4)*
Текући издаци	85.310.000		85.310.000	82.657.082	97
Капитални издаци	3.210.000		3.210.000	0	0
Укупно непосредна потрошња	88.520.000		88.520.000	82.657.082	93
Вишегодишња капитална улагања	13.800.000	59.254.987[10]	73.054.987	3.223.992	4
Новчане донације		173.261	173.261	159.684	92
Програм посебних намјена		7.150	7.150	0	0
У к у п н о (буџет и вишегодишња капитална улагања):	102.320.000	59.435.398	161.755.398	86.040.758	53
З а п о с л е н и	2.458		2.458	2.429	99

Министарство финансија и трезора БиХ, 31.12.2019. године, је одобрило реструктурисање расхода унутар одобреног буџета Управе у укупном износу од 534.000 КМ или 0,44% укупно одобрених расхода за 2019. годину (повећани путни трошкови за 100.000 КМ и издаци за унајмљивање имовине и опреме за 434.000 КМ, а смањени уговорене и друге посебне услуге за 184.000 КМ, издаци за услуге превоза и горива за 100.000 КМ и издаци за текуће одржавање у износу од 250.000 КМ).

4.1 Извјештај о раду

Извјештај о раду Управе за 2019. годину[11] представља синтезу рада основних организационих јединица Управе. У тексту који слиједи изнијећемо најзначајније показатеље и информације објављене у Извјештају о раду Управе за 2019. годину:

- **Наплата прихода:** Управа је у периоду 01.01.-31.12.2019. године **прикупила укупно 7 милијарди и 987 милиона КМ[12] прихода на** Јединственом **рачуну што је за сса 390 милиона КМ или 5,14% више у односу на исти период 2018. године**. У структури укупно прикупљених прихода од индиректних пореза и осталих прихода, уплаћених на Јединствени рачун највише је прикупљено прихода од пореза на додану вриједност (ПДВ), у износу од 5 милијарди и 436 милиона КМ, који у укупним приходима учествује са 68,07%, затим од акциза на

[9] У наведени износ је укључен Програм посебних намјена у износу од 7.150 КМ
[10] Пренесена средства и одобрена новим одлукама
[11] Ревизија нема намјеру вршити оцјену Извјештаја о раду Управе за 2019. годину (оцјену Извјештаја о раду требају дати законом предвиђене институције, што је у овоме случају Управни одбор Управе и Савјет министара БиХ), али сматрамо потребним да одређене значајне податке и информације које се налазе у Извјештају презентујемо јавности.
[12] Истичемо како наведена средства нису ни у 2019. години била предметом екстерне ревизије, што је по нашем мишљењу неприхватљива пракса која траје већ годинама

увозне производе у износу од 1 милијарде и 388 милијуна КМ (17,38%), од цестарина на нафтне деривате у износу од 651 милијун КМ (8,15%), од царинских дажбина у износу од 311 милиона КМ (3,89%), од трошарина на домаће производе у износу од 156 милиона КМ (1,95%).

- **Расподјела прихода:** Управа је расподјелу и дозначавање прикупљених прихода у 2019. години вршила у складу с одлукама Управног одбора УИО и према важећим коефицијентима расподјеле, тако да су након издвајања средстава за минималне резерве у сврху обезбјеђења повратa средстава обвезницима (износ од 1,444 млрд. КМ) и за цестарине за изградњу аутопутева КМ (износ од 403 милиона КМ) корисницима дозначена средстава и то: 750 милиона КМ у корист БиХ - финансирање институција, 3,463 млрд. КМ у корист Федерације БиХ, 1,735 млрд. КМ у корист Републике Српске и 191 милион КМ у корист Дистрикта Брчко БиХ.
- **Повратак ПДВ-а:** Управа је у 2019. години за потребе повратa обвезницима индиректних пореза резервисала средства у износу од 1 милијарде и 444 милиона КМ, што је за 5,07%, односно за сса 70 милиона КМ више у односу на 2018. годину. У 2019. години извршен је повратак на основу 78.390 рјешења, од тога: 69.180 рјешења за повратак ПДВ-а, 2.607 рјешења за повратe средстава уплаћених у царинском поступку, 3.469 рјешења за повратак ПДВ-а међународним организацијама и дипломатским представништвима и на основу учешћа у пројектима које финансира међународна заједница, 3.009 рјешења за повратак акцизе на лож уље, 80 рјешења за повратак акцизе на алкохол и 25 рјешења за повратак акцизе по другим основама, као и 20 повратa по основу рјешења којим је одобрен повратак више уплаћене цестарине за изградњу аутопутева.
- **Укупан дуг на основу неплаћеног ПДВ-а и акцизе** на 31.12.2019. године износи 543.310.736,71 КМ.

5. ФИНАНСИЈСКИ ИЗВЈЕШТАЈИ

Управа је сачинила Годишњи финансијски извјештај за 2019. годину и доставила га надлежним органима и институцијама у складу с важећим прописима и у утврђеном року. Управни одбор Управе је на својој 42. сједници, одржаној 6.3.2020. године у Бањој Луци расправљао и једногласно усвојио Извјештај о раду Управе за 2019. годину. На интернетској страници Управе је 09.06.2020. године објављен Финансијски извјештај за 2019. годину, док Извјештај о раду Управе за 2019. годину још увијек није објављен.

5.1 Преглед расхода и издатака из буџета

У прегледу расхода и издатака по економским категоријама - збирно, у периоду од 01.01. до 31.12.2019. године, укупно остварени расходи исказани су у износу од 86.040.758 КМ, што је у односу на расходе планиране буџетом за 2019. годину мање за 75.714.940 КМ, односно извршење буџета износи 53,2% (планирани и одобрени буџет износи 161.755.398 КМ – укупно расположива средства).
Финансијски значајни расходи односе се на: бруто плате и накнаде плате (59.809.967 КМ), накнаде трошкова запослених (9.641.822 КМ), уговорене услуге (2.946.835 КМ), издаци телефонских и поштанских услуга (1.320.688 КМ), набавка материјала (1.425.731 КМ), унајмљивање имовине и опреме (2.124.749 КМ), издаци за текуће одржавање (1.974.668 КМ), путни трошкови (441.010 КМ) итд.

Преглед расхода и издатака из буџета приказан је у Табели I у прилогу Извјештаја.

5.1.1 Бруто плате

Бруто плате и накнаде из плата на 31.12.2019. године исказане су у износу од 59.809.967 КМ, од чега нето плате и накнаде износе 36.011.374 КМ, а порези и доприноси 23.798.592 КМ. Бруто плате и накнаде су веће у односу на претходну годину за 567.692 КМ, што је посљедица унапређења одређеног броја запослених путем интерних премјештаја на више позиције са већим коефицијентом обрачуна плата, већег броја исплата за прековремени рад и новчаних стимулација. Просјечан број запослених за које су исплаћене бруто плате у Управи био је 2.415. Буџетом за 2019. годину планирано је 2.458 запослених, а на 31.12.2019. године у Управи је било 2.429 запослених (2.419 у Управи и 10 у Управном одбору).

Накнаде за продужени рад: Укупни расходи по основу накнада за продужени рад са 31.12.2019. године износе 313.637 КМ и већи су у односу на претходну годину за 83.099 КМ или за 26,50%. Накнаде су углавном исплаћене запосленима у Главној канцеларији у Бањој Луци. Разлози који се наводе у Рјешењима о одобравању исплате плате по основу прековременог рада су: редовно организовање дежурстава запослених у Сектору за информационе технологије ван радног времена у сврху подршке корисницима апликација у Информационом систему Управе, рад чланова дисциплинске комисије, рад Комисије за селективитет, рад Комисије за одржавање и развој пореског подсистема у информационом систему Управе (еПорези), рад чланова пописних комисија, рад чланова комисија за пријем државних службеника, рад чланова стручне групе и сл. Исплата је вршена на основу захтјева за одобрење прековременог рада у којем је наведено које послове треба обавити, разлог немогућности извршавања послова у оквиру редовног радног времена, рјешења о одобравању исплате и евиденције остварених прековремених сати на које је давао сагласност директор Управе.

Управа у току 2019. године није користила могућност кориштења слободних дана умјесто исплате накнаде за продужени рад у складу с Одлуком о начину и поступку остваривања права на накнаду за прековремени рад, рад у нерадне дане, ноћни рад и рад у дане државних празника у институцијама БиХ[13], осим наводна два случаја гдје су за лица у иницијалном акту констатовани захтјеви за кориштење слободних дана умјесто исплате накнаде за прековремени рад, с тим да нису издавана рјешења. Ревизорским поступцима смо утврдили да су поједини запосленици ангажовани и преко 10 сати седмично (на примјер, 40 сати, 35 сати, 25 сати) по различитим основама (на примјер, рад у дисциплинској комисији, ИТ дежурства и сл.).

Анализом издатих рјешења са описаном природом послова прековременог рада и оперативних евиденција о остварeним сатима, стиче се дојам да се у појединим случајевима ради о нереалном исказивању прековремених сати (на примјер, остварење 40 сати прековременог рада у четири дана), односно да ова врста накнаде представља договорену награду за обављање одређених додатних активности (рад у комисијама, радним групама, пројектним тимовима и сл.) без обзира хоће ли та активност бити обављена у редовним сатима радног времена или одређеном броју прековремених сати изван радног времена. Управа сматра да прерасподјелу радног времена није могуће обезбиједити с обзиром на велики мањак извршилаца, континуирано велики обим послова и ангажованости запослених истовремено у више пословних процеса.

[13] *Одлука СМ БиХ број 234/08 од 29.12.2008. године*

ПРЕПОРУКА 2

Поново препоручујемо Управи да умјесто исплате накнаде за продужени рад, размотри могућност прерасподјеле радног времена у складу с Одлуком Савјета министара БиХ, у случајевима када су за то створени услови и уколико околности дозвољавају.

Стимулације: Укупни расходи по основу стимулација на 31.12.2019. године износе 525.102 КМ и већи су у односу на претходну годину за 119.971 КМ или 22,84%. Правилником о новчаној награди запослених у Управи регулисани су критеријуми, мјерила и поступци додјеле стимулација. У складу с наведеним правилником, запосленима је повремено исплаћивана стимулација, углавном у висини 40% основне плате, за квалитетно и ефикасно обављање послова, у оквиру планираних рокова извршавања послова и задатака, извршавање послова у обиму већем од просјечног за радна мјеста, обављање послова услијед непопуњености радних мјеста, за рад у посебним тимовима и радним групама, за обављање обука и сл. Рјешење о исплати стимулација доносио је директор Управе, на основу претходно образложеног приједлога руководиоца основне организацијске јединице. Стимулације су исплаћене за 599 запослених, а износ укупно исплаћених накнада по запосленом се креће у распону од 95 КМ за хигијеничарку до 5.242 КМ за помоћницу директора Сектора за информационе технологије. Крајем године су исплаћене новчане награде за посебне заслуге у раду и исказани допринос постигнутим резултатима у Управи од по 1.000 КМ за 41 запосленика поводом обиљежавања дана Управе, у складу с интерним Правилником о признањима и јубиларним наградама Управе.

Додатак на плату: Додатак на плату закључно са 31.12.2019. године остварило је 1.746 државних службеника и запосленика Управе, што представља 71% од укупног броја запослених у Управи. Право на додатак додијељено је на основу Правилника о овлаштењима и овлаштеним службеним лицима Управе[14] и Одлуке Управног одбора Управе о привременом одређивању појединачног додатка на плату овлаштеним службеним лицима Управе[15], којом је прописано да лицима са посебним овлаштењима припада право на додатак на плату на основу посебних услова рада у износу од 20% основне плате. Одлука има привремени карактер, с обзиром на то да је у одлуци дефинисано да се примјењује до доношења посебног акта о критеријумима за утврђивање појединачног додатка на плату. Анализом доступних података о интерним премјештајима извршеним током година примијећено је помјерање запослених са радних мјеста којима не припада право на додатак на радна мјеста која остварују право на додатак и највећа флуктуација се одвијала према царинској служби. Значајан број премјештаја према позицијама и радним мјестима која остварују право на додатак у одређеној мјери има утицај на динамику обављања послова у организационим јединицама гдје је дошло до смањења броја извршилаца због премјештаја, као и на дисбаланс радно-професионалних односа у оквиру комплетне Управе.

Важећи акти који се односе на додатак на плату и број овлаштених лица Управе садрже одређене мањкавости и недореченост, што отежава и компликује њихову примјену, а одговарајуће измјене истих нису вршене од њиховог иницијалног доношења 2006. и 2008. године до данас.

[14] *Службени гласник БиХ, број 98/06*
[15] *Одлука Управног одбора број: 1710/106/08 од 17.10.2008. године*

Задњих неколико година је постојала иницијатива да се постојећи Правилник о овлаштењима и овлаштеним службеним лицима измијени, а све активности су се сводиле на то да Управа припреми приједлог новог правилника који се слао Управном одбору на одобрење, али се сваки пут нашла одређена примједба на исти, што је резултовало враћањем Управи на додатне корекције. Посљедње активности из области измјене правилника су се односиле на то да је Управни одбор на својој сједници одржаној 11.10.2018. године задужио Управу да правилник усклади са дискусијом из стенограма са 26. сједнице и да усклађени правилник достави Управном одбору на разматрање. Информисани смо да је Управа извршила измјене, али приједлог правилника није достављен Управном одбору.

У међувремену се Управа одлучила на другачији приступ рјешавања проблема из области додатка на плату који подразумијева измјене Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ у дијелу који дефинише право на појединачни додатак на основну плату запослених у Управи, и добила подршку Управног одбора на 40. сједници одржаној 18.11.2019. године. Управа је 18.12.2019. године послала Министарству финансија и трезора БиХ припремљен преднацрт Закона о измјени и допуни Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ уз детаљно образложење. Након тога је Министарство финансија и трезора БиХ, 23.12.2019. године, обавијестило Управу да ће наведени приједлог размотрити тек уколико се покаже оправданим уврстити га у измјене и допуне Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ. Узимајући у обзир неизвјесност и комплексност процедуре усвајања наведене измјене и допуне закона у скоријем периоду, сматрамо да Управа треба доставити Управном одбору приједлог правилника о овлаштењима и овлаштеним службеним лицима са уврштеним смјерницама добијеним у претходном периоду од стране Управног одбора, како би се исти што прије усвојио.

ПРЕПОРУКА 3

Поновно сугеришемо Управи да, у сарадњи са Управним одбором, дугогодишње питање додатка на плату и броја овлаштених лица ријеши на задовољавајући начин са јасним критеријумима, с обзиром на то да постојећи акти садрже одређене недостатке и недореченост које отежавају њихову примјену.

5.1.2 Накнаде запослених

Укупно остварене накнаде трошкова запослених с 31.12.2019. године износе 9.641.822 КМ и односе се на накнаду за: превоз на посао и са посла (3.030.889 КМ), трошкове смјештаја званичника (131.933 КМ), одвојени живот (102.836 КМ), топли оброк (3.073.638 КМ), регрес за годишњи одмор (722.498 КМ), отпремнине због одласка у пензију (323.374 КМ), јубиларне награде (436.589 КМ), помоћ у случају смрти (291.042 КМ), помоћ у случају теже инвалидности (107.226 КМ) те порезе и доприносе на накнаде (1.421.796 КМ).

Накнаде за превоз на посао и с посла (3.030.889 КМ): Министарство финансија и трезора БиХ је 30.04.2018. године обавијестило све институције БиХ да су дужне у року од три мјесеца извршити провјеру података достављених од стране запослених (удаљеност мјесто рада – мјесто пребивалишта) везано за остваривање права на накнаду за превоз на посао и превоз с посла. У складу с наведеним, Управа је именовала пет комисија за провјеру тачности података о удаљености мјеста рада од мјеста пребивалишта запослених. Према расположивим информацијама, комисије су сачиниле и доставиле појединачне извјештаје о провјерама крајем 2018. године, али збирна обрада података из извјештаја комисија није завршена. Комисије су констатовале да у одређеном

број случајева није било могуће лоцирати мјеста пребивалишта на расположивим мапама па су исказале потребу да се изврше провјере на терену, али исте нису обављене.

ПРЕПОРУКА 4

Управа је дужна окончати активности на основу утврђивања чињеничног стања у сваком појединачном случају и обезбиједити да се усклади обрачун и исплата трошкова превоза на посао и с посла са утврђеним стварним стањем.

5.1.3 Издаци за употребу возила

Планирани издаци за службена возила износили су 932.000 КМ, док је остварење 827.365 КМ или 89%. Издаци за употребу возила у 2019. години мањи су у односу на планирани и одобрени износ за 104. 365 КМ. Значајнији износи остварених трошкова односе се на дизел гориво (167.395 КМ), бензин (257.105 КМ), услуге поправка и одржавања возила (44.243 КМ), материјал за поправку и одржавање возила (135.256 КМ), осигурање возила (64.711 КМ) и аутогуме (23.154 КМ). Управа на располагању има 267 возила, од тога шест службених и 261 службено специјализовано возило (11 возила је ван употребе). Право на коришћење службеног возила 24 сата дневно регулисано је интерним актом и остварују га директор Управе и још пет лица (помоћници директора и руководилац интерне ревизије), при чему лица која остварују право на коришћење службеног возила немају право на накнаду трошкова превоза с посла и на посао.

Ревидирањем налога за употребу службених возила смо уочили да се у одређеним случајевима не уписују сви тражени и релевантни подаци, да нема обрачунате пређене километраже у току мјесеца са израчунатом просјечном потрошњом горива, недостаје вријеме поласка и повратка, да нема евиденција о точењу горива на путном налогу, а уочили смо и велике износе који се односе на локо вожње итд.

ПРЕПОРУКА 5

Нужно је унаприједити систем интерних контрола употребе службених возила те уредно и ажурно попуњавати путне налоге, у складу с Правилником о условима набавке и коришћења службених возила.

5.1.4 Уговори о дјелу

Издаци по основу уговора о дјелу реализовани су у 2019. години у нето износу од 154.146 КМ и већи су у односу на претходну годину за 84.837 КМ или 55%. Ангажовано је укупно 29 извршилаца. Планирани буџет за ове намјене износио је 156.400 КМ, а издаци по овом основу исплаћени су на мјесечном нивоу у распону од 170 КМ до 1.000 КМ. Пет судских вјештака различите струке и један судски тумач за страни језик су били ангажовани једнократно уз појединачну накнаду од 170 КМ до 350 КМ. Остала 23 лица су била ангажована у периодима од једног до 12 мјесеци уз исплаћене појединачне мјесечне накнаде од 533 КМ до 1.000 КМ на сљедећим пословима: превођење са и на енглески језик, различити послови ИТ-а, обрада и припрема материјала у прекршајним поступцима из области царина, послови из области јавних набавки, послови упоређивања, процјењивања и анализирања релевантних обавјештајних информација, послови из области ИТ-а на успостављању Управе као сертификованог тијела у БиХ за издавање квалификованог дигиталног потписа, одржавање граничног прелаза Градишка, послови из подручја пореза везано за вођење Јединственог регистра обвезника индиректних пореза, послови у царинској лабораторији, послови за потребе Одсјека за обуку, послови

правног савјетовања и сл. У табели припремљеној за потребе ревизије је наведено да се ради о несистематизованим радним мјестима, али анализом мјесечних извјештаја о раду се може закључити да се у већини случајева ради о редовним пословима Управе. Одређени број лица ангажованих на основу уговора о дјелу био је ангажован и у претходној 2018. години. Напомињемо да је осам лица која су радила по уговору о дјелу једним дијелом 2019. године примљено на рад у Управи на одређено вријеме уз сагласност Агенције за државну службу БиХ.
Сматрамо да ангажмани путем уговора о дјелу у јавном сектору за послове који су из редовне дјелатности институције (систематизована радна мјеста) представљају нетранспарентан начин запошљавања.

ПРЕПОРУКА 6

Уважавајући сложеност Управе те реалне потребе за обављањем послова који су изван редовне дјелатности, и даље сматрамо да ангажовање по уговорима о дјелу не би требало бити пракса и овакав облик запошљавања треба користити само у изузетним случајевима, за конкретне послове ограниченог временског трајања који се не могу сматрати пословима систематизованих радних мјеста у Управи.

5.1.5 Закуп имовине и опреме

Издаци за унајмљивање простора и опреме реализовани су у износу од 2.124.749 КМ, а значајнија се односе на унајмљивање простора или зграда (909.638 КМ), закуп складишног простора (657.428 КМ), закупа паркинг простора (57.650 КМ) и закуп водова и дигиталне опреме (463.504 КМ).

У односу на 2018. годину укупни издаци су повећани за 44%, с тим да је нарочито значајно повећање констатовано код унајмљивања простора или зграда (65%) и унајмљивање складишног простора (75%). Због наведеног повећања издатака било је нужно обезбиједити средства кроз преструктурисање позиција у оквиру текућег буџета.
У забиљешкама уз финансијске извјештаје нису наведени разлози за повећање издатака, који су у односу на 2018. годину повећани за 279.589 КМ. Ревизорским поступцима смо утврдили да је један од разлога обезбјеђење простора за Царинску лабораторију, за који је закључен уговор у септембру 2018. године и анекс уговора од јула 2019. године. Осим тога, на повећање издатака утицали су промијењени услови кориштења простора гдје је смјештен РЦ Бања Лука, за који се до јула 2019. године није плаћао закуп. Након што су судским путем утврђена права и обавезе и судским рјешењем уређени су кориснички односи на објекту у ком је смјештена РЦ Бања Лука, сувласници су доставили понуду за кориштење припадајућег дијела простора или предузимање правних радњи за напуштање просторија и накнаду штете. Управа је прихватила понуђени приједлог и закључила уговор са сувласницима, а издаци на основу закупа тог дијела простора за период од шест мјесеци, колико је плаћено, износе око 65.000 КМ. У односу на 2018. годину повећани су и трошкови закупа складишног простора за 281.267 КМ, на основу уговора о закупу простора за смјештај одузете робе (уговор из јануара 2019. године) којим је повећана површина закупљеног (отвореног и затвореног) простора и цијена по м². У 2019. години закључен је уговор о закупу за потребе ЦИ Неум, са мјесечним износом од 14.515 КМ и за период од пет година. На имовини која је предмет уговора уписана је хипотека до 2023. године, а како је уговором дефинисано да се трошкови закупа плаћају по истеку мјесеца и да Управа може раскинути уговор и прије његовог истека, уписана хипотека не би требала имати негативне посљедице у смислу привременог раскида уговора и непотребних трошкова пресељења.

Ревизионим поступцима је утврђено да су трошкови закупа простора (канцеларијског, складишног, паркинг простора) и водова фактурисани на основу закључених уговора и да цијене одговарају цијенама из уговора, уз напомену да се трошкови закупа водова не фактуришу на начин који је уговорен, али се прате у посебној евиденцији.
Потребан је максималан ангажман Управе на реализацији одобрених Вишегодишњих капиталних издатака гледе смјештаја Главне канцеларије у Бањој Луци и РЦ Бања Лука, што би добрим дијелом утицало на смањење трошкова закупа те ријешило питање дислоцираности организационих јединица, као и побољшало услове рада запослених.

5.1.6 Издаци за услуге штампања пореских маркица

Укупни издаци за услуге штампања пореских маркица остварени у току 2019. године износе 2.320.514 КМ и односе се на фактуре дугогодишњег добављача Графотисак д.о.о. Груде испостављене за услуге штампања акцизних и евиденцијских маркица за духан, алкохол, кафу и брашно, које је континуирано обављао током године на основу закључених оквирних споразума и уговора. На снази је трогодишњи оквирни споразум потписан крајем 2018. године укупне процијењене вриједности до 7.500.000 КМ, гдје јединична цијена штампања акцизних маркица за обиљежавање духанских прерађевина износи 0,00496 КМ, за обиљежавање кафе је 0,01328 КМ и за алкохолна пића, воћну ракију и вино је 0,01726 КМ. Такође, на снази је трогодишњи оквирни споразум потписан крајем 2017. године укупне процијењене вриједности до 450.000 КМ, гдје јединична цијена штампања евиденцијских маркица за обиљежавање брашна које се стављају на тржиште износи 0,00496 КМ. По пријему захтјева за штампање акцизних маркица од регионалних центара, Главна канцеларија у Бањој Луци прво провјерава да је крајњи наручилац платио трошкове штампања акцизних и евиденцијских маркица, а затим обједињује захтјеве за штампање и исте доставља штампарији. Уз испостављене фактуре се прилажу наруџбенице и отпремнице. Прати се количинска и вриједносна реализација оквирних споразума.

5.1.7 Капитални издаци

Буџетом за 2019. годину Управи је одобрено 3.210.000 КМ за једнократна/текућа капитална улагања. Са средствима за вишегодишње капиталне пројекте и програме посебних намјена (пренесена и новоодобрена) укупан расположиви износ за капиталне издатке је износио 76.272.137 КМ.

Због касног усвајања буџета нису реализовани капитални издаци одобрени из текућег буџета, а укупан реализовани износ исказан у Прегледу капиталних улагања по врстама и пројектима[16] односи се на вишегодишње капиталне пројекте.

5.1.8 Вишегодишња капитална улагања

Вриједност расположивих средстава за вишегодишња капитална улагања у 2019. години износила је 73.054.987 КМ. Структуру расположивих средстава чине средства пренесена из претходних година (58.254.987КМ) те средства одобрена у буџету за 2019. годину у износу од 13.800.000 КМ и намјенска средства из других извора (клириншки дуг) у износу од 1.000.00 КМ. Укупна реализација вишегодишњих капиталних пројеката износила је 3.223.992 КМ или 4%. Низак проценат реализације вишегодишњих капиталних улагања углавном је резултат нереализације Пројекта набавке објекта за Главну канцеларију и

[16] *Образац 6/1 из сета финансијских извјештаја Управе за 2019. годину*

Регионални центар Бања Лука. У наредној табели дајемо детаљан преглед расположивих и реализованих средстава по пројектима:

Табела 2. Преглед расположивих и реализованих средстава по пројектима:

Р.бр	Назив ВКУ	Пренесена средства у 2019. годину	Одобрено у 2019. години	Укупна оперативна средства	Извршење 31.12.2019. године	Неутрошена средства 31.12.2019.
1.	*Пројекат набавке и изградње објеката за регионалне центре и Главну канцеларију Управе за индиректно опорезивање Босне и Херцеговине и изградње и реконструкције граничних прелаза*	46.164.943	3.500.000	49.664.943	605.546	49.059.397
1.1	*Изградња објекта за Регионални центар Мостар (буџетска средства)*	3.755		3.755		3.755
1.2	*Изградња објекта за Регионални центар Тузла (буџетска средства)*	60.664		60.664		60.664
1.3	*Реконструкција објекта бивше ФУЦ у Тузли (буџетска средства)*	1.000.000		1.000.000		1.000.000
1.4	*Набавка објекта за Главну канцеларију и Регионални центар Бања Лука (буџетска средства)*	37.900.000		37.900.000		37.900.000
1.5	*Набавка објекта за Регионални центар Сарајево (буџетска средства)*	1.134		1.134		1.134
1.6	*Изградња и опремање ГП Градишка (буџетска средства)*	756.634		756.634	559.825	196.810
1.7	*Реконструкција и изградња граничних прелаза Вардиште, Увац, Горица, Ивањица, Делеуша Ужљебић и осталих граничних прелаза (буџетска средства)*	262.950		262.950		262.950
1.8	*Изградња ГП Бијача и Свилај (буџетска средства)*	6.132.307	3.500.000	9.632.307	45.721	9.586.586
1.9	*Изградња ГП Бијача (средства УМТС)*	47.499		47.499		47.499
1.10	*Изградња ГП Свилај (средства од клириншког дуга Руске Федерације)*			0		0
2.	*Израда нове пореске апликације у Информационом систему Управе (буџетска средства)*	13.416		13.416	6.833	6.583
3.	*Имплементација NCTS- New Computerised Transit System - у Босни и Херцеговини који ће се уврстити у Програм вишегодишњих капиталних улагања за период од 2013. до 2016. године (буџетска средства)*	120.693		120.693		120.693
4.	*Изградња и опремање нових и реконструкција постојећих објеката на ГП Вардиште и на аеродромима Мостар и Тузла за потребе смјештаја запослених у јединицама Граничне полиције, царинским испоставама Управе и запослених у инспекцијским службама (буџетска средства)*	2.483.309		2.483.309	1.721.376	761.933
5.	*Изградња граничног прелаза Братунац-Љубовија*	7.447.776	7.000.000	14.447.776	0	14.447.776
5.1	*Изградња граничног прелаза Братунац - Љубовија (средства од клириншког дуга Руске Федерације)*	6.947.776		6.947.776		6.947.776
5.2	*Изградња граничног прелаза Братунац - Љубовија (буџетска средства)*	500.000	7.000.000	7.500.000		7.500.000
6.	*Имплементација резервне локације за царински и порески подсистем информационог система (буџетска средства)*	14.850	3.300.000	3.314.850		3.314.850
7.	*Изградња и опремање објекта архива Управе у Мостару*	2.010.000	1.000.000	3.010.000	890.237	2.119.763
7.1	*Изградња и опремање објекта архива у Мостару (буџетска средства)*	2.010.000		2.010.000	890.237	1.119.763

7.2	*Изградња и опремање објекта архива у Мостару (средства од клириншког дуга Руске Федерације)*		1.000.000	1.000.000		1.000.000
	У К У П Н О	**58.254.987**	**14.800.000**	**73.054.987**	**3.223.992**	**69.830.995**

Из приложене табеле се може видјети да није било реализације пројеката за која су одобрена значајна финансијска средства (Набавка објекта за Главну канцеларију и Регионални центар Бања Лука, Изградња ГП Братунац - Љубовија), а занемарив износ је реализован на пројекту Изградња ГП Свилај. Реализовани износ издатака на овом пројекту (45.721 КМ) односи се на адвокатске трошкове који су требали бити финансирани из EIB средстава која нису била оперативна до краја године, због чега је извршено евидентирање на буџетским средствима.
У забиљешкама уз финансијске извјештаје Управе наведено је да средства одобрена одлукама Савјета министара БиХ за реализацију пројеката на изградњи ГП Братунац - Љубовија и ГП Свилај нису била довољна, због чега нису потписани уговори са добављачем, и да је након обезбјеђења недостајућих средстава потписивање уговора са добављачима у току.

На основу достављених одлука о измјенама вриједности пројеката, констатовали смо да је вриједност пројекта изградње ГП Братунац - Љубовија повећана за 3.500.000 КМ[17], а за пројекат ГП Свилај за 7.000.000 КМ[18]. Средства одобрена у буџету за 2019. годину (приказана у претходној табели) су била оперативна тек након усвајања Закона о буџету за 2019. годину.

Изградња и опремање ГП Градишка: За пројект изградње и опремања ГП Градишка испостављене су коначне ситуације добављача за I и II фазу изградње. Са добављачем за I фазу изградње уговорени су радови у износу од 8.499.291 КМ (уговор из 2014. године), а у 2019. години потписан је Анекс уговора у износу од 248.654 КМ. Анексом су обухваћени вишкови и мањкови радова, те додатни и непредвиђени радови који су реализовани на основу сагласности инвеститора (Управе) и надзорног органа. Укупан износ реализованих радова по окончаној ситуацији за фазу I изградње граничног прелаза износи 8.747.945 КМ. Са добављачем за фазу II изградње граничног прелаза закључен је уговор у износу од 14.215.427 КМ и Анекс уговора у износу од 131.273 КМ. Анексом су обухваћени додатни и непредвиђени радови за које је инвеститор дао сагласност у току извођења радова. Окончана ситуација на вриједност извршених радова прихватљивих за инвеститора испостављена је на износ од 14.346.700 КМ. Дио изведених радова у износу од 152.766 КМ није прихваћен јер Управа није дала сагласност за њихово извођење. (У извјештају за 2018. годину смо констатовали да за непредвиђене и додатне радове није проведен посебан поступак, а реализовани су на основу достављених предрачуна са спецификацијом материјала и цијенама).

Издаци за ГП Вардиште и аеродроме Мостар и Тузла (1.721.376 КМ) и Архив Мостар (890.237 КМ) су реализовани на основу привремених ситуација евидентираних у пословним књигама до краја 2019. године.

[17] *Одлука Савјета министара БиХ број 184/19 од 30.12.2019. године*
[18] *Одлука Савјета министара БиХ број 6/20 од 30.01.2020. године*

Набавка и опремање објекта за Главну канцеларију и РЦ Бања Лука: Дугогодишњи проблем нереализације набавке објекта за Главну канцеларију и Регионални центар Бања Лука, *али и поновни изостанак проактивног дјеловања с циљем рјешавања наведеног проблема* обиљежио је, како претходну, тако и протеклу 2019. годину. Планирани износ средстава за реализацију Пројекта набавке и опремања објекта за Главну канцеларију и Регионални центар Управе Бања Лука износи 37.900.000 КМ – средства која се из године у годину преносе на основу сагласности Министарства финансија и трезора БиХ. Реализација одобрених средстава је и ове године (као и претходних) изостала.

Ни током 2019. године није ријешено питање реализације Пројекта набавке објекта за Главну канцеларију и Регионални центар Бања Лука, нити су предузимане било какве друге активности у циљу изналажења конкретног рјешења.

Посљедња конкретна активност Управе коју смо уочили је расписивање јавног огласа за прикупљање понуда за куповину пословног простора у Бањој Луци у марту 2018. године (на споменути оглас није било пријава). Након априла 2018. године није било нових конкретнијих иницијатива за рјешавања питања смјештаја унутар Управе, нити иницијатива од стране руководства Управе према Савјету министара БиХ или УО Управе о евентуалним измјенама начина рјешавања овог проблема. У Изјави о одговорности за остваривање циљева институције - Управе, наведено је како је Управа пратила стање на тржишту у 2019. години те није регистровала нити један објекат који би могао задовољити потребе Управе за смјештај запосленика.

Дужи низ година протекао је размишљајући о томе на који начин реализовати одобрени Пројекат те су драгоцјено вријеме и други ресурси потрошени уз знатан опортунитетни трошак[19], а ништа значајно није постигнуто већ дужи временски период (проблем на који је указало и Министарство финансија и трезора приликом обављања консултација гледе планирања буџета – трошак изгубљене прилике).

Посљедице нереализације куповине зграде сједишта Управе и Регионалног центар Бања Лука су вишеструке. Поред тога што су значајна одобрена финансијска средства имобилна, запосленици Управе у Бањој Луци смјештени су на више локација. Дислоцираност особља отежава комуникацију и ствара знатне додатне трошкове, будући да се одређени пословни простори изнајмљују од трећих лица (у 2019. години су трошкови закупа канцеларијског простора у Бањој Луци за организационе јединице чији трајни смјештај није ријешен износили 384.296 КМ).

ПРЕПОРУКА 7

Без даљњег је нужно утврдити стварне узроке дугогодишњег застоја у реализацији Пројекта набавке зграде за сједиште Управе и Регионални центар Бања Лука те сачинити конкретан план и начин реализације одобреног Пројекта (куповина, градња или слично) или резервисана значајна финансијска средства ставити на располагање институцијама БиХ како би се њима финансирали други пројекти значајни за БиХ.

[19] *По дефиницији, опортунитетни трошак је изгубљена корист која настаје када избор једне алтернативе у исто вријеме значи напуштање неке друге. То су трошкови алтернативне употребе новца. Економски гледано опортунитетни трошак приликом сваког избора у доношењу одлуке представља пропуштену вриједност сљедеће најбоље алтернативе.*

5.2 Преглед прихода и примитака

У прегледу прихода, примитака и финансирања по економским категоријама у периоду од 01.01. до 31.12.2019. године, укупно остварени приходи и примици исказани су у износу од 33.832.637 КМ, што је у односу на приходе и примитке планиране буџетом за 2019. годину веће за 4.844.637 КМ. Значајни приходи односе се на: приходе од изнајмљивања простора на граничним прелазима (206.233 КМ), приходе од накнаде трошкова штампања и куповине пореских и контролних маркица (2.710.406 КМ), приходе од такси (30.731.117 КМ) и примитке од донација (115.545 КМ).

Приходи од накнаде трошкова штампања и куповине пореских и контролних маркица (2.710.406 КМ): Правилником о акцизним маркицама за духанске прерађевине, алкохолна пића, воћну природну ракију, кафу и вино[20] и Правилником о посебним условима евидентирања и обиљежавања брашна које се ставља на тржиште[21] је прописано да трошкове штампања акцизних и евиденцијских маркица сноси порески обвезник - подносилац захтјева за штампање маркица. Управа има успостављен систем интерних контрола процеса који обухвата подношење захтјева пореског обвезника за штампањем акцизних и контролних маркица, издавање фактуре са цијеном коју подносилац захтјева треба уплатити, провјере саме уплате на JPT, штампања маркица од стране изабраног добављача (штампарије) и отпреме истих. Цијене штампања су утврђене Упутством о поступку подношења захтјева за штампање, издавање и наплату акцизних маркица и измјенама Упутства које доноси директор Управе. Управа шаље наруџбеницу са спецификацијом за штампање маркица према штампарији само уколико су плаћени трошкови штампања, тако да нема кашњења у плаћању, као ни потраживања за неплаћене услуге штампања. Постоји регистар захтјева за штампање акцизних маркица.

Анализом цијена накнада трошкова за штампање акцизних маркица које плаћају порески обвезници и цијена стварних трошкова које зарачунава штампарија смо утврдили да је разлика између ове двије цијене 10% на износ фактурисане цијене од штампарије (за духан, кафу и брашно), а за алкохол је 0% разлике због повећане цијене трошка у задњем оквирном споразуму са штампаријом из 2018. године. У складу с наведеним, намеће се питање формирања цијена према пореским обвезницима дефинисаним у Упутству о поступку подношења захтјева за штампање, издавање и наплату акцизних маркица и измјенама Упутства, с обзиром на то да наручиоци акцизних и евиденцијских маркица за духан, кафу и брашно плаћају веће износе од стварних трошкова штампања (за 10%), а наручиоци акцизних маркица за алкохол плаћају цијену која је иста као и стварни трошак штампања.

Приходи од такси (30.731.117 КМ): У погледу праћења реализације прихода можемо констатовати да Управа нема задовољавајући системски приступ контроле наплате прихода, с обзиром на то да се не врши периодично сравњење прихода на начин да се компарирају подаци из Главне књиге о наплатама и документација везана за уплате, који би био информатички подржан. Доказе о уплати такси на Јединствени рачун трезора у поступцима које води Управа, странке најчешће достављају у царинске испоставе при регионалним центрима које су дисперзиране на различитим локалитетима, а изводе о дневним промјенама на којим су исказане предметне уплате књижи Министарство финансија и трезора БиХ. У 2019. години је уведена пракса да Главна канцеларија на ЦД-у мјесечно доставља податке о уплаћеним административним таксама евидентираним у

[20] *Службени гласник БиХ, број 50/09 и 74/14*
[21] *Службени гласник БиХ, број 3/06 и 58/10*

Главној књизи (тарифни бројеви од 83 до 98), свим регионалним центрима-одсјецима за царине, како би се по потреби могле вршити накнадне контроле. Међутим, Управа нема техничких могућности за једноставне провјере о уплатама и сравњење прихода у Главној књизи. Посљедица непостојања задовољавајућег системског сравњења прихода од административних такси је изложеност ризику могуће злоупотребе од стране уплатиоца, што у коначници може водити до мање уплаћених прихода.

С обзиром на то да смо у процесу ревизије претходних година потенцирали ово питање, Управа је у одређеној мјери сагледала и анализирала мањкавости система контроле наплате прихода како би се дошло до адекватних информатичких рјешења. У протеклом периоду су дати одређени приједлози рјешења који нису били прихватљиви Министарству финансија и трезора БиХ. У октобру 2019. године је упућен допис Министарству финансија и трезора БиХ за наставак сарадње у области уплате административних такси, након чега је почео заједнички рад на стварању предуслова за преузимањем података путем веб сервиса. Министарство финансија и трезора БиХ је 26.11.2019. године обавијестило Управу да је израда тестног сервиса у току и да ће по завршетку радова бити достављени приступни подаци, с тим да наведене активности нису окончане. Када се успостави наведени систем бит ће потребно потписати Меморандум о размјени података између Министарства финансија и трезора БиХ и Управе. Истичемо да ни ово рјешење неће резултовати системским сравњењем прихода, већ ће само омогућити лакши приступ обављања накнадне контроле коју ће цариници морати вршити ручно.

Информисани смо да су у току 2019. године службеници Управе провели обимне контролне активности које су обухваћале провјере уплате административне таксе у периоду од 01.01.2018. до 30.09.2019. године и утврђене су значајне неправилности, гдје су шпедитери који припремају робу за царињење злоупотребљавали доказе о уплати административних такси на начин да су копије једне уплатнице прилагали више пута код предаје документације за одређене поступке. Контролне активности су утврдиле укупан дуг по основу административних такси у износу од 3.658.126 КМ, од чега је у међувремену уплаћен укупан износ од 2.896.950 КМ (79% дуга). Ненаплаћен износ остатка дуга који се планира наплатити путем поступка принудне наплате износи 761.176 КМ.

Према Закону о административним таксама[22], поступак принудне наплате се врши по прописима ентитета о принудној наплати пореза грађана, односно по истим прописима о принудној наплати пореза од правних лица. Право на наплату таксе застаријева у року од двије године од дана када је таксу требало платити. Министарство финансија и трезора БиХ је у свом мишљењу од 06.12.2019. године навело да принудну наплату воде пореске управе ентитета те је потребно консултовати њихове прописе о принудној наплати пореза грађана и утврдити које документе је потребно доставити како би се поступак принудне наплате спровео. Управа се у складу с наведеним обратила ентитетским пореским управама. Порезна управа Федерације БиХ је 13.01.2020. године одговорила да наплата административне таксе није у њиховој надлежности, а Пореска управа Републике Српске је 24.01.2020. године навела да ће упит прослиједити Министарству финансија Владе Републике Српске. Управни одбор Управе је на 42. сједници одржаној 06.03.2020. године упознат са проблематиком у вези са наплатом административних такси, након чега је закључено да Управа заједно са министарствима финансија и свим надлежним институцијама покуша доћи до рјешења.

[22] Службени гласник БиХ, број 16/02, 19/02, 43/04, 8/06, 76/06, 76/07, 13/07, 3/08, 42/08, 3/10, 98/12, 15/14, 78/04, 32/17, 53/17, 62/17 и 73/17

ПРЕПОРУКА 8

Од кључне важности је наставити активности на јачању интерних контрола и унапређењу постојећег система праћења и контроле прихода, које обухваћају и континуирану сарадњу са Министарством финансија и трезора БиХ, како би се изнашло квалитетно и задовољавајуће системско рјешење уз одговарајућу информатичку подршку.

5.3 Биланс стања

Укупна актива Управе на 31.12.2019. године приказана је у износу од 146.932.754 КМ, а састоји се од краткорочних потраживања (266.558 КМ) и сталних средстава вриједности (146.666.195 КМ).

Пасива Управе исказана је у збирном износу од 157.602.240 КМ, а чине је краткорочне текуће обавезе (4.084.401 КМ), обавезе према запосленим за плате и накнаде (6.070.048 КМ), краткорочна разграничења (781.595 КМ) и извори средстава (146.666.195 КМ) и одговарају садашњој вриједности сталних средстава. Краткорочне текуће обавезе се највећим дијелом односе на обавезе према добављачима које су исказане у износу од 4.066.525 КМ. Обавезе према запосленим односе се на обавезе за бруто плате и накнаде плата за децембар 2019. године, које су измирене почетком 2020. године.
Краткорочна разграничења у износу од 781.595 КМ састоје се од разграничених прихода (35.300 КМ), разграничених расхода (644.905 КМ) и осталих разграничења (101.390 КМ). Салдо разграничених расхода значајно је смањен у односу на претходну годину јер су испоручена стална средства по уговорима који су резервисани у 2018. години (осим дијела уговорених ставки софтвера за надоградњу царинског подсистема у износу од 339.300 КМ) и извршено књижење земљишта у износу од 47.777 КМ по резервисањима из ранијег периода. На смањење салда конта разграничених расхода утицало је и искњижење задржаног износа по ситуацијама за извођење радова (ретенција) у износу од 1.154.732 КМ, који је исплаћен извођачима након достављања окончаних ситуација за радове на ГП Градишка и банкарских гаранција. У салду разграничених расхода 31.12.2019. године садржана су резервисања до 2018. године (484.765 КМ), ретенције – задржани износи по привременим ситуацијама (159.750КМ) и остала резервисања (390 КМ).
У ванбилансној евиденцији исказана су средства бивших ентитетских царинских управа и замијењени стари дијелови информатичке опреме и аутодијелови. Укупна књиговодствена вриједност имовине у ванбилансној евиденцији је 15.192.595,58 КМ. За ванбилансну евиденцију сачињен је образац биланса стања.

Биланс стања приказан је у Табели II у прилогу Извјештаја.

5.3.1 Попис средстава и извора средстава

Редован годишњи попис проведен је након доношења одлуке директора Управе о провођењу пописа, Упутством о редовном годишњем попису те формирања комисија у регионалним центрима. Приликом формирања Централне пописне комисије није у цијелости задовољен принцип неутралности чланова комисије за попис, јер је за предсједника пописне комисије именовано лице чији се послови обављају у одсјеку за финансијско рачуноводствене послове.

Централна пописна комисија је на основу извјештаја пописних комисија сачинила извјештај о попису и доставила га директору на усвајање. Одлуком директора су прихваћени резултати пописа и донесена одлука о прихваћању приједлога за расход опреме, старих резервних дијелова и материјала и ситног инвентара. На основу одлуке о расходовању извршена су књижења у пословним књигама Управе. У извјештају из РЦ Сарајево поново је наведено да је потребно ријешити питање власништва зграде коју је овај Регионални центар раније користио, за шта су активности ради утврђивања стварног чињеничног стања покренуте још 2005. године, али није сачињен споразум са привредним друштвом, сљедбеником бившег државног предузећа, које је учествовало у изградњи објекта. У записнику је констатовано да споразум о подјели имовине није потписан до окончања инвентуре, те да је привредно друштво раније имало право располагања на објекту, а да је сада уписано право власништва, као и да је више пута користило зграду као залог за добијање кредита. Такође је наведено да се као имовина Управе воде стална средства на локацији која је записнички предана Служби за заједничке послове институција БиХ.

ПРЕПОРУКА 9

Потребно је да Управа предузме активности на рјешавању статуса зграде за коју није ријешено питање власништва, те утврди статус сталних средстава која су записнички предата другој институцији, а пословним књигама се води као имовина Управе.

Пописом имовине Управе није обухваћен попис одузете робе који се проводи на основу Упутства о поступању са робом одузетом у кривичном и прекршајном поступку, заплијењеном у управном поступку и уступљеном у корист БиХ[23]. Мада је споменутим Упутством прописано вршење пописа на крају године, за 2019. годину није обављен попис због активности на уништењу одузетих возила. Према презентованим информацијама, обављање пописа је планирано по окончању свих активности са одузетим возилима те утврђивању одговара ли стварно стање робе смјештене у складиште, у погледу врсте и количине, стању уписаном у магацинску књигу.

ПРЕПОРУКА 10

Без даљњег је потребно у што скорије вријеме извршити попис одузете робе у складу са интерним Упутством о поступању са робом одузетом у кривичном и прекршајном поступку, заплијењеном у управном поступку и уступљеном у корист БиХ.

5.4 Преглед динамике запошљавања

Према прегледу динамике запошљавања у периоду од 01.01. до 31.12.2019. године у Управи је планирано 2.458 запослених. Укупан број запослених са 31.12.2019. године износио је 2.429, с тим да је на неодређено вријеме било 2.281, а на одређено вријеме 148 запослених. Систематизацијом радних мјеста предвиђено је 2.892 (2.879 у Управи и 13 у Управном одбору Управе).

Одобрење запошљавања: Савјет министара БиХ је на сједници одржаној 02.12.2019. године одобрио Управи запошљавање 92 државна службеника и 66 запосленика (158 радних мјеста).

[23] *Број 02-2-582/14 од 06.03.2014. године*

Запошљавање на неодређено вријеме: Управа је у априлу 2019. године окончала конкурсну процедуру по јавном огласу за попуњавање радних мјеста запосленика (ССС) објављеном у новембру 2018. године за 23 извршиоца. Од тог броја, осам лица је већ радило у Управи као запосленици на одређено вријеме. Такође, у октобру 2019. године је примљено девет запосленика на неодређено вријеме, након окончане конкурсне процедуре на основу јавног огласа из јуна 2019. године. Од тог броја, шест лица је већ радило у Управи као запосленици на одређено вријеме. Једно лице се вратило са неплаћеног одсуства и три лица су у јануару 2019. године почела радити на позицијама државних службеника у Управном одбору Управе након проведене конкурсне процедуре у 2018. години. У децембру 2019. године је расписан нови конкурс за пријем 66 извршилаца на запосленичка радна мјеста.

Запошљавање на одређено вријеме: Са 31.12.2019. године у Управи је било ангажовано 117 запосленика (ССС) по уговору о раду на одређено вријеме без претходно проведене конкурсне процедуре, с тим да је 49 лица први пут ангажовано у 2019. години, једно лице је било ангажовано једним дијелом године по уговору о дјелу, а остали су већ радили и у претходном периоду по истом основу. Уговори се обнављају мјесечно или тромјесечно. Према Закону о раду институција БиХ, послодавац може без провођења конкурсне процедуре извршити пријем у радни однос запосленика на одређено вријеме до три мјесеца, када због хитности обављања посла, изненадног повећања обима посла и изненадног одсуства запосленика није могуће правовремено провести јавни оглас. Међутим, евидентно је да је већина запослених путем уговора о раду на одређено вријеме ангажована више од три мјесеца и у Управи ради дужи низ година, с тим да су се правили краћи прекиди радног односа (на примјер, рад од 2010. године до данас). Управа сматра да провођење конкурсних процедура за запошљавање на одређено вријеме захтијева дужи временски период и показује се несврсисходним.

Управа је вршила запошљавање већег броја лица, путем уговора о раду на одређено вријеме, без провођења конкурсне процедуре, што представља нетранспарентан начин запошљавања.

Такође, 31 лице је било ангажовано на пословима државних службеника по уговору о раду на одређено вријеме уз сагласност Агенције за државну службу БиХ због хитности посла. Од тог броја, 20 лица је први пут ангажовано у 2019. години, три лица су радила по истом основу у 2018. години, а осталих осам лица су у Управи била ангажована на основу уговора о дјелу у претходном периоду и једним дијелом у 2019. години (шест лица у 2018/2019. години и два лица само у 2019. години). Уговори се обнављају тромјесечно. Истичемо да пет лица имају обновљену сагласност Агенције за државну службу БиХ, односно добиле су по двије сагласности на временски период од по три мјесеца, а радиле су током цијеле године са краћим прекидом или већим дијелом године. У члану 28.а Закона о државној служби у институцијама БиХ стоји да радни однос на одређено вријеме може трајати најдуже девет мјесеци (осим у случају боловања или породиљског одсуства који нису ни наведени као разлози за пријем на одређено вријеме), уз прибављену сагласност Агенције за државну службу БиХ за попуну радног мјеста државног службеника. Агенција за државну службу БиХ је у свом мишљењу од 28.09.2018. године навела да институције требају само код првог запошљавања на радном мјесту државног службеника до три мјесеца без јавног огласа доставити детаљно образложење како би на основу истог дала своју сагласност, али да у случају продужења радног ангажмана максимално до девет мјесеци, није потребно слати нову сагласност. Дакле, у конкретном случају можемо извести закључак да је Агенција за државну службу БиХ за пет лица, кроз своје двије сагласности, дала одобрење да иста лица буду ангажована по наведеном

основу на период од 18 мјесеци, умјесто максимално девет мјесеци како је то Законом о државној служби у институцијама БиХ дефинисано.

Цијенећи динамичну флуктуацију запослених током године, као и комплексност и специфичност институције, и даље сматрамо да запошљавање путем уговора о раду на одређено вријеме без проведене конкурсне процедуре представља нетранспарентан начин запошљавања.

ПРЕПОРУКА 11

Управа је дужна приликом запошљавања путем уговора о раду на одређено вријеме дуже од три мјесеца поступати у складу са законским прописима који регулишу начин запошљавања, поштујући обавезно принцип транспарентности.

Интерни конкурс: Управа је у току 2019. године провела процедуру интерног оглашавања за упражњена радна мјеста 11 руководилаца организационих јединица Управе (шефови група и одсјека).

Интерни премјештаји: Поступак премјештаја запослених унутар Управе је уређен Правилником о премјештају запослених у Управи[24]. Према наведеном правилнику врши се премјештај запосленог измјеном рјешења о раду са једног на друго, исто или слично радно мјесто, у складу с објективно утврђеним потребама службе. Под појмом слично радно мјесто код премјештаја државног службеника и запосленика подразумијева се радно мјесто за један ниво више или ниже у односу на радно мјесто на које је запослени распоређен, а за које испуњава услове прописане актом о унутрашњој организацији. У Управи је са 31.12.2019. године интерно премјештено 409 запослених на основу одлуке и рјешења директора Управе. Постоје случајеви трајних и привремених премјештаја, а рјешења се обнављају мјесечно или тромјесечно.

Интерним премјештајем већина запослених је унапријеђена са, на примјер, радног мјеста стручни сарадник на виши стручни сарадник, стручни сарадник или виши стручни сарадник на радно мјесто стручни савјетник итд. С друге стране, постоје ситуације када су запослени распоређени на ниже рангирано или слично радно мјесто. Уочили смо више случајева гдје су се вршили интерни премјештаји на радно мјесто које је два или три нивоа више у односу на радно мјесто на које је запослени распоређен, на примјер, премјештај са позиције стручног сарадника на позицију стручног савјетника или шефа одсјека/групе. Такође, као и претходне године, било је случајева да се лице прими путем јавног конкурса на радно мјесто на једној локацији и одмах се интерно премјести на радно мјесто на другој локацији па се намеће питање о стварној потреби за радним мјестом за које је расписан конкурс.

Правилником о премјештају запослених у Управи дефинисан је поступак интерног оглашавања за случајеве када постоји упражњено радно мјесто руководиоца организационе јединице у Управи. Иако је у току 2019. године проведен интерни конкурс за упражњена радна мјеста 11 руководилаца организационих јединица Управе (шефови група и одсјека), још увијек постоје случајеви да су интерно премјештени са ниже позиције на позицију руководилаца организационих јединица 22 запослених од укупно 409 премјештених лица без провођења интерног оглашавања. Од тог броја 20 интерних премјештаја су окарактеризирани као привремени, а два лица су добила стални интерни премјештај. Поступак интерног оглашавања би се требао вршити у свим случајевима

[24] Број 02-2-2630/14 од 24.10.2014. године

попуњавања упражњених радних мјеста руководилаца организационих јединица, у складу с властитим Правилником о премјештају запослених, а не само за поједине позиције. Информисани смо да је у току 2020. години покренут интерни конкурс за попуну 13 радних мјеста руководилаца организационих јединица Управе (шефови група и одсјека). Поред наведеног, два лица су привремено премјештена на радна мјеста оперативних руководилаца-помоћника директора због дужег одсуства са рада лица која су првобитно именована на наведеним позицијама са мандатом од четири године, тако да је на крају 2019. године било седам оперативних руководилаца-помоћника директора у односу на одобрених пет.

Интерни премјештаји по налогу директора: Управа је вршила интерне премјештаје по налогу директора Управе због потребе посла, при чему је запослени задржавао постојеће рјешење и висину плате, а упућиван је на радно мјесто које није предвиђено систематизацијом или је попуњено у односу на број запослених предвиђен систематизацијом. Овакав начин премјештања запослених није у складу с Правилником о овлаштењима и овлаштеним службеним лицима Управе који регулише питање додатка за припадајуће радно мјесто. Постоје случајеви гдје запослени примају додатак на плату, а бивају премјештени на радно мјесто за које није предвиђен додатак на плату и обратно, гдје запослени не примају додатак на плату, а бивају премјештени на радно мјесто за које је предвиђен додатак на плату, чиме је нарушен принцип „иста плата за исто радно мјесто“. Могући узрок оваквих премјештања је неадекватан Правилник о унутрашњој организацији који не предвиђа потребан број радних мјеста у појединим организационим јединицама, те се у том случају премјештај не може извршити измјеном рјешења, већ налогом о премјештају уз задржавање постојећег рјешења. Укупно је на овај начин интерно премјештено 65 запослених. У налозима који се мјесечно продужавају стоји да ће се послови обављати привремено, с тим да поједини запосленици годинама раде по наведеном основу (на примјер, од 2014. године до данас). Такође, било је више случајева да се запосленик налогом директора премјести на радно мјесто државног службеника како би стекао искуство са високом стручном спремом.

ПРЕПОРУКА 12

Поново препоручујемо Управи да питање примања додатка, у случају интерних премјештаја са радног мјеста без додатка на радно мјесто за које је предвиђена исплата додатка и обрнуто, регулише измјенама или допунама интерних правила.

Привремено обављање послова високе стручне спреме од стране запосленика који обављају послове са средњом стручном спремом: Управа је, у складу с актом Агенције за државну службу БиХ, одобравала рјешењем привремено обављање послова високе стручне спреме запосленицима који обављају послове са средњом стручном спремом, а који су у међувремену стекли високу стручну спрему. На овај начин је у току 2019. године распоређено 85 запослених, а исплата плата вршена је у висини плате средње стручне спреме. Било је више случајева гдје се одобравало привремено обављање послова високе стручне спреме у трајању од двије године издавањем два рјешења.

Анализом динамике запошљавања у Управи, претходних година смо уочили честу праксу да се на овакав начин стварају услови за унапређење лица која раде као запосленици у Управи, а који су у међувремену стекли високу стручну спрему па им се наведена рјешења узимају у обзир као релевантно радно искуство приликом аплицирања на јавне конкурсе за позиције државних службеника унутар Управе, али и касније приликом интерних премјештаја на више позиције.

Суспензије: Према расположивим подацима, у току 2019. године су била 22 случаја суспензија запослених Управе. Од тог броја само двије суспензије су ријешене и окончане.
Неплаћено одсуство: Право на неплаћено одсуство регулисано је Одлуком Савјета министара БиХ о условима за кориштење права на неплаћено одсуство и на рад са скраћеним радним временом[25]. Са 31.12.2019. године 19 запослених Управе је на неплаћеном одсуству углавном због обављања послова у другим тијелима власти, именовања на позиције и сл. *Након завршетка вишегодишњег мандата омогућен им је повратак у матичну институцију, међутим, постоји ризик да матична институција у тренутку повратка запослених (с обзиром на то да постоји обавеза примања запослених), не буде имала реалну потребу за истим. Одређен број рјешења за неплаћено одсуство датира из 2011, 2015, 2016. па све до 2019. године.* Постоје и случајеви похађања магистарских и докторских студија, те посјете породици у иностранству.

Одласци из службе: На основу интерног прегледа можемо констатовати да је у периоду од 01.01. до 31.12.2019. године у Управи престао радни однос за 84 запослена и то због: стицања услова за старосну пензију (37 лица), стицања услова за привремену пензију, породичну пензију и инвалидску пензију (три лица), споразумног престанка радног односа (10 лица), престанака радног односа по сили закона - издржавање казне затвора (једно лице), изрицања дисциплинске мјере престанка радног односа (три лица), отказ због неоправданог изостанка с посла након што је истекло неплаћено одсуство (једно лице), отказ због неоправданог изостанка с посла пет радних дана узастопно (једно лице), случаја смрти (14 лица), прекида уговора о раду на одређено вријеме (седам лица), неплаћеног одсуства (шест лица), споразума о директном преузимању државног службеника на општински ниво (једно лице) и др.

Оцјењивање државних службеника: Управа *није обавила полугодишње оцјењивање државних службеника*, али је извршено годишње оцјењивање свих запослених за 2019. годину.

6. ЈАВНЕ НАБАВКЕ

Одредбе Закона о јавним набавкама о доношењу плана набавки и његовом објављивању нису могле бити адекватно реализоване јер је Буџет за 2019. годину усвојен тек крајем године. Међутим, и поред чињенице да се финансирање у 2019. години одвијало на основу одлука о привременом финансирању, констатовали смо да за прва три квартала нису донесени привремени планови набавки, а да је План јавних набавки за текуће издатке донесен у октобру 2019. године. У Плану је наведено да је сачињен у складу с потребама и одлукама о привременом финансирању, те су побројани поступци чије је провођење планирано и реализовано у претходним кварталима. Допунама Плана набавки из фебруара 2020. године обухваћени су поступци које је Управа планирала проводити у IV кварталу 2019. године, и њиме су обухваћени и поједини поступци значајних вриједности (уз закључивање оквирних споразума на период од двије године). Мада се у конкретном случају ради о поступцима који се објављују кроз портал јавних набавки, и на тај начин је задовољен принцип транспарентности, неблаговремено доношење плана набавки може имати за посљедицу и неправовремено покретање процедура јавних набавки које би требале бити обухваћене планом. Поступцима ревизије констатовали смо да су тестиране процедуре јавних набавки покренуте на основу одлука директора, па су на такав начин испуњени прописани законски услови за почетак поступка јавних набавки.

[25] *Службени гласник БиХ, број 38/13*

Како смо претходне године констатовали сличне недостатке код доношења плана јавних набавки, мишљења смо да је неблаговремено доношење плана набавки и његових измјена посљедица неадекватног приступа проблематици планирања јавних набавки, на које су додатно утицали услови под којим се одвијало финансирање у току године, односно касно усвајање буџета.

ПРЕПОРУКА 13

Неопходно је да Управа успостави квалитетније планирање процедура јавних набавки и правовремено доношење плана набавки (и његових измјена), уз примјену принципа транспарентности објављивањем на интернетској страници.

Управа је донијела интерни акт (Правилник о јавним набавкама) којим је уређена проблематика исказивања потреба за набавкама, планирање набавки, покретање и провођење процедура те праћења уговора и оквирних споразума. Правилник о јавним набавкама ступио је на снагу у марту 2020. године, па се његове одредбе нису примјењивале у 2019. години.

Недостаци у процесу јавних набавки који се могу повезати са неадекватном припремом и планирањем набавки се односе на сљедеће:

- Због неадекватно успостављеног система планирања набавки није обезбијеђен континуитет у уговарању закупа водова, па су издаци за један број лотова реализовани након истека оквирних споразума и припадајућих уговора који су закључени до октобра 2019. године. За одржавање објеката на граничним прелазима поништен је покренути поступак, па се до краја године наставило са реализацијом ранијег оквирног споразума.
- Није планиран одговарајући број поступака за провођење путем е-аукције, па је провођење планирано у 66,67%[26], умјесто у 80% поступака[27] код којих се као критеријум за додјелу уговора користи најнижа цијена. Поред тога, поступци код којих није ни предвиђено провођење е-аукције су планирани у значајним износима (службена одјећа и обућа - 608.760 КМ, лож уље - 564.102 КМ), па би се у случају довољног броја квалификованих понуда можда могли постићи ефекти у смислу снижавања цијене понуда.
- Није успостављено адекватно праћење реализације оквирних споразума који су закључени у претходном периоду, па се поједини оквирни споразуми прате само финансијски, а не и количински. Такође, на основу достављених података о реализацији оквирних споразума уочили смо да је у реализацији приказан знатно већи износ од вриједности оквирног споразума. Наиме, подаци о реализацији нису раздвојени појединачно по оквирним споразумима или уговорима, него се повлаче подаци о реализацији по добављачима, који се односе на више уговора (споразума), због чега су у појединим случајевима исказани већи износи реализације у односу на вриједности оквирног споразума.

[26] Подаци Агенције за јавне набавке БиХ

[27] Правилник о условима и начину кориштења е-аукције (Службени гласник БиХ број 66/16)

ПРЕПОРУКА 14

Потребно је да Управа у наредном периоду усклади планирани број поступака јавне набавке за које се планира провести е-аукција са одредбама Правилника о условима и начину кориштења е-аукције.

ПРЕПОРУКА 15

Управа треба обезбиједити адекватно праћење реализације оквирних споразума, појединачно по сваком закљученом споразуму, односно припадајућем уговору, а за оне који су закључени на основу количинске спецификације обезбиједити праћење количина.

Према презентованим подацима, Управа је у 2019. години закључила 106 уговора у укупној вриједности од **3.689.281 КМ** кроз сљедеће поступке:
Табела бр. 3

Редни број	Врста поступка	Број проведених поступака	Вриједност уговора у КМ (с ПДВ-ом)	Учешће у вриједности уговора у %
1.	Отворени	14	2.860.869	77,55
2.	Конкурентски	8	191.733	5,20
3.	Преговарачки	4	363.375	9,85
4.	Директни	75	225.304	6,11
5.	Анекс II дио Б	5	48.000	1,30
	УКУПНО	**106**	**3.689.281**	**100,00**

У приказаној табели нису обухваћени поступци чије је покретање планирано за IV квартал 2019. године, али нису окончани до краја године (услуге закупа водова - планиран у износу од 741.100 КМ, услуге одржавања објеката и граничних прелаза-планиран у износу од 800.000 КМ).[28] Поступак избора добављача за извођење радова на изградњи ГП Братунац - Љубовија, покренут одлуком из 2018. године, такође није обухваћен у наведеној табели јер је окончан закључењем уговора у 2020. години. Наведени поступци нису обухваћени процесом тестирања у 2019. години.

Ревидирани су поступци јавних набавки који се односе на сљедеће: набавка и испорука тонера (оквирни споразуми за више лотова у укупном износу од 362.758 КМ - двије године), набавка и испорука лож уља (оквирни споразум од 564.102 КМ - двије године), набавка службене одјеће и обуће (уговори за више лотова у износу од 489.704 КМ), набавка услуга и вршење услуга одржавања осталих моторних возила ГК и РЦ Бања и Лука (оквирни споразум од 40.000 КМ - двије године) и РЦ Мостар (оквирни споразум од 40.000 КМ - двије године), услуге одржавања агрегата и UPS уређаја (оквирни споразуми од 40.000 КМ - двије године), набавка, испорука и уградња дијелова и одржавање радних станица (оквирни споразуми у износу од 171.226 КМ - двије године), вршење услуга обнове лиценци и одржавања софтвера (уговори за више лотова у износу од 434.381 КМ), услуге надоградње новог пореског софтвера (уговор у износу од 341.880 КМ), набавка дијелова са уградњом и вршење услуга одржавања сервера (оквирни споразум од 40.000

[28] *Планирани износ без ПДВ-а за период од двије године (оквирни споразум)*

КМ - двије године), услуге штампања и испоруке образаца (уговор у износу од 61.490 КМ) и извођење радова на реконструкцији граничног прелаза Вардиште (уговор у износу од 579.800 КМ).[29]

На основу ревидираних процедура јавних набавки проведених у 2019. години, наводимо недостатке у вези са избором поступка који је примијењен приликом избора добављача:

- **Набавка услуге надоградње новог пореског софтвера** - реконструкција хардверске архитектуре у пореском подсистему Информационог система Управе проведена је путем преговарачког поступка без објаве обавјештења. У разлозима за провођење поступка наведени су журност и повјерљивост, који, по нашем мишљену, нису објективне природе. Наиме, информација из ИТ сектора о истеку гаранције по претходном уговору достављена је у јулу, а поступак је покренут крајем септембра 2019. године (након истека гаранције). Такође је наведено да постоји могућност прекида функционисања нове пореске апликације и потреба да се благовремено спријече ситуације са негативним посљедицама, те да услугу треба извршити понуђач који је израдио порески софтвер, јер познаје постојећу хардверску архитектуру, као и начине на које апликације функционишу и троше ресурсе. Позив за достављање захтјева за учешће послан је једном понуђачу који је у обје фазе поступка доставио понуде са неизмијењеном цијеном (која одговара планираном износу набавке. Са наведеним понуђачем је склопљен уговор у износу од 341.880 КМ (без ПДВ-а). У поступку је уложена жалба након објаве обавјештења о додјели уговора, коју је Канцеларија за разматрање жалби БиХ одбацила као неуредну (није плаћена такса на жалбу).

ПРЕПОРУКА 16

Управа треба правовремено покренути поступке јавних набавки које могу утицати на функционисање информационих система, уз обезбјеђење транспарентности поступака и конкуренције понуђача, те транспарентно информисање јавности (кроз план јавних набавки) о поступцима који се евентуално планирају проводити путем преговарачких поступака.

Остала општа запажања и слабости у тестираним процедурама јавних набавки односе се на сљедеће:

- Тендерском документацијом код неколико поступака је у списку анекса наведено обавјештење о набавци које добављач преузима са портала јавних набавки, те није јасно прецизирано је ли уз понуду потребно доставити и обавјештење. Увидом у понуде констатовали смо да су понуђачи различито поступали и да су у неким понудама достављена обавјештења, а у неким нису. С обзиром на различита поступања, па и могућност различитог тумачења које може утицати на евентуалну одлуку понуђача да уложи жалбу, требало би јасно и недвосмислено прописати постоји ли обавеза достављања обавјештења уз понуду, или се тиме понуђач упућује на портал набавки са кога може преузети обавјештење.
- У поступку избора добављача за радове на ГП Вардиште није задовољено раздвајање дужности, јер је покретач набавке истовремено предсједник комисије.
- У оквирном споразуму за набавку лож уља није наведена оквирна количина (мада је садржана у количинској спецификацији тендерске документације), нити је наведена финансијска вриједност, што може утицати на праћење реализације

[29] *Вриједности су без ПДВ-а*

оквирног споразума. У обавјештењу о додјели уговора, као укупна вриједност оквирног споразума је наведен планирани износ, иако је он већи од износа у понуди добављача.

- Оквирни споразуми за одржавање агрегата и UPS уређаја потписани су у планираној вриједности јер се није могао планирати обим услуге за коју је утврђен критеријум „најнижа цијена норма сата“. Уз понуду није тражено достављање списка резервних дијелова са цијенама, у циљу обезбјеђења елемената за контролу приликом реализације услуге.

ПРЕПОРУКА 17

Потребно је детаљно анализирати уочене слабости везане за јавне набавке те додатно унаприједити систем интерних контрола процеса јавних набавки.

7. ОСТАЛО

7.1 Управни одбор Управе

У оперативном буџету Управе, поштујући одредбе члана 13. Закона о систему индиректног опорезивања у Босни и Херцеговини[30], посебно су планирани трошкови Управног одбора Управе, те је као посебан програм планирано финансирање Управног одбора. За финансирање Управног одбора планирана су средства у износу од 669.000 КМ, од тога значајнији износи односе се на бруто плате 376.000 КМ, накнаде трошкова запослених 47.000 КМ, уговорене и друге услуге 229.000 КМ.

У току 2019. године, за финансирање рада Управног одбора Управе утрошено је 414.534 КМ (62% од планираних средстава) и то по буџетским позицијама – као што је приказано у табели: Планирани и остварени издаци Управног одбора Управе.

Табела 4. Планирани и остварени издаци Управног одбора Управе

Ред. број	О п и с	Планирано	Остварено	Индекс %
1.	Бруто плате и накнаде	376.000	353.297	94
2.	Накнаде трошкова запослених	47.000	45.547	97
3.	Путни трошкови	4.000	1.820	45
4.	Издаци телефонских и ПТТ услуга	3.000	2.777	93
5.	Уговорене и друге услуге	229.000	10.203	4
6.	Остали трошкови	10.000	890	1
7.	**У К У П Н О**	**669.000**	**414.534**	**62**

Низак проценат извршења остварених у односу на планиране расходе углавном је резултат чињенице да није извршена исплата накнада члановима Управног одбора

[30] *Службени гласник БиХ, број 44/03, 52/04, 32/07, 49/09 и 91/17*

Управе од 25.02.2016. године, када је ступио на снагу Закон о допунама Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ[31].

Уговорене услуге планиране су у износу од 229.000 КМ, док је извршење 10.203 КМ. У оквиру уговорених услуга планирана је исплата накнаде члановима Управног одбора која није исплаћивана нити у 2019. години. Након ступања на снагу Закона о допунама Закона о платама и накнадама у институцијама БиХ, чланови Управног одбора од 2016. године не примају накнаду због чега су покренути судски спорови од стране појединих чланова Управног одбора (три експерта) против Управе.

Статус Управног одбора Управе: Према члану 15. Закона о систему индиректног опорезивања, Управни одбор Управе има статус правног лица. Исто је речено и чланом 3. став (1) Пословника о раду Управног одбора Управе. Увидом у презентовану документацију нисмо се увјерили да се Управни одбор Управе регистровао на начин како то прописују регистарски прописи.
На основу презентованих информација уочили смо како је УО више пута на својим сједницама расправљао о регистрацији УО, али до коначног рјешења утемељеног на законским прописима није дошло. Истичемо чињеницу како је у протеклом периоду правно одјељење УО сматрало да је УО Управе стекао својство правног лица на основу члана 15. Закона о систему индиректног опорезивања и како није било потребно вршити регистровање јер може егзистирати на начин како је прописано законом.

Надаље, из разговора са представницима УО Управе, уочили смо да постоје различита стајалишта по питању правног тумачења позитивних прописа који регулишу ову материју. Наведено је за посљедицу имало непостизање потребног нивоа сагласности чланова УО по питању регистрације УО предвиђене Законом и Пословником о раду. У разговору са одговорним лицима УО Управе речено нам је како у скорије вријеме имају намјеру покренути конкретну активност према Министарству правде БиХ гледе рјешавања питања регистрације УО Управе.

ПРЕПОРУКА 18

Канцеларија за ревизију поновно наглашава и препоручује како је потребно уредити регистрацијски статус Управног одбора Управе. С обзиром на то да постоје различити ставови и тумачења по предметном питању, сугеришемо да УО покрене активности и писменим се путем обрати надлежним институцијама (Министарству правде БиХ) гледе дефинисања правног статуса Управног одбора Управе.

7.2 Судски спорови

Поновно истичемо како цјелокупно стање у вези с евиденцијом судских спорова није задовољавајуће. Не постоји јединствен систем вођења евиденција о судским споровима на нивоу Управе, комуникација између регионалних центара и Главне канцеларије такође, по мишљењу ревизије, није задовољавајућа. Подаци у табелама се не могу са безбједношћу сматрати поузданим те се стога и укупна сума потенцијалних обавеза на основу судских спорова може узети са одређеном дозом резерве. Све евиденције имају различиту форму те садрже различите податке у вези са споровима. Поједине евиденције садрже и спорове старе више година, а који „мирују“ из одређених разлога.

[31] *Службени гласник БиХ, број 88/15*

Имајући у виду претходно, није било могуће доћи до пресјека цјелокупног стања по овом питању, те се овај налаз може сматрати само дјелимичним увидом у проблематику судских спорова Управе.
Израда јединствене евиденције која би садржавала податке из свих регионалних центара те све информације о споровима који се воде у регионалним центрима би омогућила ажуран преглед комплетног стања када су у питању судски спорови у Управи.

На основу достављене документације за 2019. годину, уочили смо сљедеће: Одсјек за правне послове Управе поступа у девет предмета, укупне вриједности 306.034 КМ, Регионални центар Сарајево у шест, укупне вриједности 55.998 КМ, Регионални центар Тузла у 18 предмета, укупне вриједности 7.292.622 КМ, Регионални центар Бања Лука поступа у 22 предмета, укупне вриједности 16.741.845 КМ, док Регионални центар Мостар поступа у 15 предмета, укупне вриједности 1.725.232 КМ.
Наведени износи константно флуктуирају и немају тенденцију у укупном износу смањења. С резервом узимамо податке из наведених табеларних прегледа у смислу да исти могу садржавати податке чија релевантност је упитна, посебно из разлога што Управа, као господар парнице, не изражава одговарајући интерес за поступке који се воде дужи временски период. Уопштено, евиденције о судским споровима нису задовољавајуће и још увијек је присутан проблем њихове ажурности и уредности, те као такве представљају ризик за правовремено и свеобухватно поступање у парничним поступцима.

ПРЕПОРУКА 19

Преко је потребно устројити уредне и ажурне евиденције о свим судским споровима на нивоу Управе те имати стални надзор над поступцима. Евиденције требају садржавати све најважније информације о сваком поједином поступку, како би се одговарајуће радње у сваком конкретном случају могле правовремено предузимати. Такође, потребно је, по истом питању, комуникацију између Главне канцеларије и регионалних центара Управе подигнути на знатно виши ниво од досадашњег.

7.3 Проблематика одузетих возила

Управа је покренула и тренутно је у процесу рјешавања цјелокупног питања одузетих моторних возила. Проблем возила која су одузета, а која се налазе по складиштима широм БиХ је дугогодишњи проблем (проблем који је наслијеђен још од царинских управа ентитета) и који значајно оптерећује пословање Управе по разним сегментима (трошкови закупа, троше се ресурси, ризици отуђења и злоупотреба итд.). У току 2019. године, интензивиране су активности на рјешавању овог проблема, тако да је расписан Јавни оглас за прикупљање понуда за избор најповољнијег понуђача за уништење моторних возила и откуп корисних отпадака и остатака предмета уништења.
Поступак Јавног огласа за уништење моторних возила и откуп корисних отпадака и остатака предмета уништења је окончан на начин да је извршен избор најповољнијег понуђача за уништење моторних возила смјештених у складиштима РЦ Мостар и РЦ Сарајево, док је поступак уништења моторних возила смјештених у складиштима при РЦ Бања Лука и Централном складишту и РЦ Тузла поништен.
У погледу уништења моторних возила у РЦ Мостар и РЦ Сарајево за које је извршен избор најповољнијег понуђача, напомињемо како је у РЦ Мостар извршено преузимање возила која су предмет уништења те да је започет и поступак уништења истих, док је у РЦ Сарајево извршено преузимање возила која су предмет уништења и ових дана се очекује и да се започне са поступком уништења истих.

У разговору са одговорним лицима Управе сазнали смо како су наведени поступци преузимања и уништења возила за РЦ Мостар и РЦ Сарајево били привремено прекинути због проглашења пандемије COVID-19, али смо такође обавијештени да ће процес упоредо са пропуштањем ванредних мјера поновно започети.
Управа је покренула поновни јавни оглас за избор најповољнијег понуђача за уништење моторних возила смјештених у складиштима при РЦ Бања Лука и Централном складишту и РЦ Тузла, који је окончан избором најповољнијег понуђача те је поступак припреме уговора за потпис у току.

ПРЕПОРУКА 20

Без даљњег је нужно наставити процес уништења одузетих моторних возила, у складу са законском регулативом и интерним актима Управе, све у циљу окончања дугогодишњег проблема са одузетим возилима.

7.4 ИТ ревизија

У току обављања ИТ ревизије за 2019. годину смо уочили одређене недостатке у областима: кадровске попуњености, јавних набавки, система инфраструктуре јавних кључева, Asycuda Word, Oracle лиценци, NCTS система, новог пореског софтвера, телекомуникационе мреже, VoIP-a, виртуализације, видео-надзора, плана безбједности информационог система и сл. Детаљнији налази и препоруке су презентовани у Меморандуму о извршеној завршној финансијској ревизији за 2019. годину, а који ради опште безбједности система нису садржани у Извјештају.

8. КОМЕНТАРИ

Управа је у остављеном року доставила информацију да нема коментара на Нацрт извјештаја о ревизији за 2019. годину, тако да овај Извјештај представља коначан извјештај без корекција у односу на Нацрт извјештаја о ревизији за 2019. годину. Управни одбор Управе није доставио коментаре на Нацрт извјештаја о ревизији за 2019. годину, иако је и Управном одбору исти засебно достављен, уз могућност достављања коментара.

Руководилац Одјељења за финансијску ревизију

Миро Галић, виши ревизор, с.р.

Руководилац Одјељења за развој, методологију и контролу квалитета финансијске ревизије

Драгољуб Ковинчић, виши ревизор, с.р.

Чланови тима за финансијску ревизију

Сњежана Баштинац, виши ревизор, с.р.

Фатима Механовић, ревизор, с.р.

Аднан Мухаремагић, ревизор, с.р.

Младен Видовић, ревизор, с.р.

Нерман Велић, ИТ ревизор, с.р.

Садмир Тескереџић, ревизор за правне послове, с.р.

Прилози

Табела I – Преглед расхода буџета за 2019. годину

Табела II – Биланс стања на 31.12.2019. године

Изјава о одговорностима руководства

Преглед расхода буџета за 2019. годину

Управа за индиректно опорезивање БиХ

Табела I

Опис	Одобрени буџет	Усклађивања буџета	Укупни буџет (2+3)	Извршење буџета	Постотак 5/4*100
1	2	3	4	5	6
1. Текући издаци	**85.310.000**	**0**	**85.310.000**	**82.657.082**	**97**
Бруто плате и накнаде	60.200.000		60.200.000	59.809.967	**99**
Накнаде трошкова запослених	9.692.000		9.692.000	9.641.822	**99**
Путни трошкови	420.000	100.000	520.000	441.010	**85**
Издаци телефонских и пошт. услуга	1.400.000		1.400.000	1.320.688	**94**
Издаци за енергију и ком. услуге	2.300.000		2.300.000	2.192.114	**95**
Набавка материјала	1.620.000		1.620.000	1.425.731	**88**
Издаци за усл. превоза и горива	752.000	-100.000	652.000	587.081	**90**
Унајмљивање имовине и опреме	1.901.000	434.000	2.335.000	2.124.749	**91**
Издаци за текуће одржавање	3.115.000	-250.000	2.865.000	1.974.668	**69**
Издаци за осигурање	248.000		248.000	192.416	**78**
Уговорене и друге посебне услуге	3.662.000	-184.000	3.478.000	2.946.835	**85**
2. Капитални издаци	**3.210.000**	**0**	**3.210.000**	**0**	**0**
Набавка земљишта	500.000		500.000		**0**
Набавка грађевина	231.000		231.000		**0**
Набавка опреме	1.479.000		1.479.000		**0**
Набавка осталих сталних средстава	1.000.000		1.000.000		**0**
Реконструкција и инвест. одржавање			0		
3. Текући грантови	**0**	**0**	**0**	**0**	
			0		
			0		
4. Буџет - непосредна потрошња(1+2+3)	**88.520.000**	**0**	**88.520.000**	**82.657.082**	**93**
5. Вишегодишња капитална улагања	**13.800.000**	**59.254.987**	**73.054.987**	**3.223.992**	**4**
Набавка земљишта		105	105		**0**
Набавка грађевина	10.500.000	54.898.780	65.398.780	2.816.181	**4**
Набавка опреме	500.000	2.143.923	2.643.923	8.045	**0**
Набавка осталих сталних средстава	2.800.000	30.272	2.830.272	6.833	**0**
Реконструкција и инвест. одржавање		2.181.907	2.181.907	392.933	**18**
6. Новчане донације	**0**	**173.261**	**173.261**	**159.684**	**92**
		173.261	173.261	159.684	**92**
7. Програм посебне намјене	**0**	**7.150**	**7.150**	**0**	**0**
		7.150	7.150		**0**
8. Укупно (4+5+6+7)	**102.320.000**	**59.435.398**	**161.755.398**	**86.040.758**	**53**

Руководство је Преглед расхода буџета по економским категоријама одобрило _____2020. године.

Директор:
др Миро Џакула

Биланс стања на 31.12.2019. године

Управа за индиректно опорезивање БиХ

Табела II

Опис	31.12.2019.	31.12.2018.	Постотак 2/3*100
1	2	3	4
1.Готовина, крат. потраживања, разграничења и залихе	**266.558**	**261.386**	**102**
Новчана средства		28.619	**0**
Краткорочна потраживања	266.558	232.767	**115**
Краткорочни пласмани			
Интерни финансијски односи			
Залихе			
Краткорочна разграничења			
2. Стална средства	**146.666.195**	**147.225.163**	**100**
Стална средства	215.150.735	201.656.027	**107**
Исправка вриједности	68.484.540	54.430.863	**126**
Неотписана вриједност сталних средстава	146.666.195	147.225.163	**100**
Дугорочни пласмани			
Дугорочна разграничења			
УКУПНО АКТИВА (1+2)	**146.932.754**	**147.486.549**	**100**

3. Краткорочне обавезе и разграничења	**10.936.044**	**16.394.134**	**67**
Краткорочне текуће обавезе	4.084.401	4.206.776	**97**
Краткорочни кредити и зајмови			
Обавезе према запосленима	6.070.048	5.826.105	**104**
Интерни финансијски односи			
Краткорочна разграничења	781.595	6.361.253	**12**
4. Дугорочне обавезе и разграничења	**0**	**0**	
Дугорочни кредити и зајмови			
Остале дугорочне обавезе			
Дугорочна разграничења			
5. Извори средстава	**146.666.195**	**147.225.163**	**100**
Извори средстава	146.666.195	147.225.163	**100**
Остали извори средстава			
Нераспоређени вишак прихода/расхода			

УКУПНО ПАСИВА (3+4+5)	**157.602.240**	**163.619.297**	**96**

Напомена: Правилником о финансијском извјештавању институција Босне и Херцеговине, чл.10. став 4., напоменуто је да биланс стања буџетских корисника неће бити уравнотежен (актива једнака пасиви) због програмски успостављеног система Главне књиге, док ће биланс стања који ради Министарство финансија и трезора на нивоу Буџета институција Босне и Херцеговине за текућу годину бити уравнотежен.

Руководство је Биланс стања одобрило_____ 2020. године.

Директор:
др Миро Џакула

Изјава о одговорностима руководства

Међународни стандард врховних ревизионих институција (ISSAI 1580) предвиђа да ревизор треба добити одговарајућу изјаву од руководства институције као доказ да руководство признаје своју одговорност за објективно приказивање финансијских извјештаја сагласно мјеродавном оквиру финансијског извјештавања, те да је одобрило финансијске извјештаје.

Руководство **Управе за индиректно опорезивање Босне и Херцеговине** (у даљем тексту: Управа) дужно је да обезбиједи да финансијски извјештаји за 2019. годину буду израђени у складу са Законом о финансирању институција Босне и Херцеговине (Службени гласник БиХ, број 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 и 32/13), Правилником о финансијском извјештавању институција Босне и Херцеговине (Службени гласник БиХ, број 25/15 и 91/17) и Правилником о рачуноводству са рачуноводственим политикама и процедурама за кориснике буџета институција Босне и Херцеговине (протокол Министарства финансија и трезора Босне и Херцеговине, број 01-08-02-1-1515-1/15, од 4.2.2015.). Руководство је такође обавезно поступати у складу са Законом о буџету институција Босне и Херцеговине и међународних обавеза Босне и Херцеговине за 2019. (Службени гласник БиХ, 84/19) и пратећим упутствима, појашњењима и смјерницама које доноси Министарство финансија и трезора Босне и Херцеговине, као и осталим законима у Босни и Херцеговини, тако да финансијски извјештаји дају фер и истинит приказ финансијског стања Управе.

При састављању таквих финансијских извјештаја одговорности руководства обухватају гаранције:

- да је осмишљен и да се примјењује и одржава систем интерних контрола који је релевантан за припрему и фер презентацију финансијских извјештаја и усклађеност са законима и другим прописима;
- да финансијски извјештаји не садрже материјално значајне погрешне исказе;
- да финансијски извјештаји садрже све релевантне податке и анализе извршења буџета, као и податке о систему интерних контрола и реализацији препорука ревизије;
- да се у пословању примјењују важећи законски и други релевантни прописи.

Руководство је такође одговорно за чување имовине и ресурса од губитака, па стога и за предузимање одговарајућих мјера како би се спријечиле и открилe проневјере и остале незаконитости.

Датум, 06.05.2020. године

Директор:

др Миро Џакула