



BOSNA I HERCEGOVINA  
БОСНА И ХЕРЦЕГОВИНА  
BOSNIA AND HERZEGOVINA

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



---

Musala 9, 71 000 Sarajevo, Tel/Fax: ++ 387 (0) 33 26 47 40, www.revizija.gov.ba, e-mail: [saibih@bih.net.ba](mailto:saibih@bih.net.ba)

---

Broj :

**IZVJEŠTAJ O REVIZIJI  
UPRAVE ZA INDIRECTNO OPOREZIVANJE BiH  
ZA 2005. GODINU**

Sarajevo, maj 2006. godine



## SADRŽAJ

I.	MIŠLJENJE REVIZORA	3
II.	REVIZORSKI IZVJEŠTAJ	4
1.	Uvod	4
2.	Osvrt na preporuke iz prethodnog izvještaja	4
3.	Nalazi i preporuke	5
3.1.	Sistem internih kontrola	5
3.2.	Finansijski izvještaji	7
3.3.	Budžet	9
3.4.	Popis imovine	10
3.5.	Nabavke	10
3.6.	Program posebne namjene – Upravni odbor i makrosekretarijat	11
4.	Jedinstveni račun za prikupljanje i raspodjelu prihoda	12
5.	Korespondencija sa klijentom	14
6.	Rezime	14

## PRILOG

- Tabela izvršenja budžeta za period 01.01.2005. do 31.12.2005. godine,
- Primjedbe na nacrt Izvještaja o reviziji,
- Odgovor na primjedbe



## I. MIŠLJENJE REVIZORA

- 1.1. Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu : Ured za reviziju) izvršio je reviziju finansijskih izvještaja **Uprave za indirektno oporezivanje Bosne i Hercegovine** (u daljem tekstu: Uprava) za 2005. godinu.
- 1.2. Rukovodstvo Uprave odgovorno je za finansijske izvještaje, za postupanje u skladu sa zakonima i propisima i uspostavljanje efikasnog sistema internih kontrola. Naša odgovornost je da izrazimo mišljenje na osnovu revizije koju smo izvršili.
- 1.3. Zakonska osnova revizije sadržana je u Zakonu o reviziji institucija Bosne i Hercegovine («Službeni glasnik BiH», broj: 12/06) i članu 35. Zakona o sistemu indirektnog oporezivanja u Bosni i Hercegovini («Službeni glasnik BiH», broj: 44/03 i 52/04).
- 1.4. Reviziju smo obavili u skladu sa revizorskim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizorskih institucija – INTOSAI («Službeni glasnik BiH», broj: 15/01). Ovi standardi zahtijevaju da reviziju planiramo i izvršimo na način koji nam omogućava da se u razumnoj mjeri uvjerimo da su finansijski izvještaji sastavljeni u skladu sa važećom zakonskom regulativom i primjenljivim računovodstvenim standardima i da predstavljaju tačan i istinit prikaz poslovanja. Revizija ocjenjuje i pouzdanost sistema internih kontrola kojima se osigurava poštivanje zakona i propisa, zaštita imovine, pouzdano izvještavanje i efikasno poslovanje.
- 1.5. Revizija je na osnovu uzoraka ispitivala značajne transakcije koje potkrepljuju iznose u finansijskim izvještajima, ocjenu računovodstvenih načela prilikom sastavljanja finansijskih izvještaja, ocjenu značajnih procjena izvršenih od strane rukovodstva prilikom sastavljanja finansijskih izvještaja, usaglašenost sa zakonima i propisima i ocjenu sistema internih kontrola.
- 1.6. Revizija je izvršila uvid u upravljačku i operativnu fazu Jedinstvenog računa za prikupljanje i raspodjelu prihoda koju vrši Uprava, ali nije kontrolisala tačnost raspodjele prihoda koji pripadaju entitetima u odnosu na podatke o krajnjoj potrošnji na osnovu kojih se izračunavaju koeficijenti raspodjele. Takođe, revizija nije ispitivala efikasnost prikupljanja prihoda od indirektnih poreza.

Smatramo da revizija koju smo izvršili pruža razumnu osnovu za naše mišljenje.

**Finansijski izvještaji Uprave za 2005. godinu prikazuju tačan i istinit pregled rashoda, neizmirenih obaveza, stalnih sredstava, kapitalnih ulaganja i izvršenja budžeta na dan 31.12.2005. godine, osim za efekte koji na finansijske izvještaje imaju sljedeće stavke:**

- Uprava nije izvršila kompletan popis cjelokupne pokretne i nepokretne imovine ranijih carinskih uprava i inventuru (usklađivanje) stvarnog stanja ove imovine sa podacima iz knjigovodstvenih evidencija ranijih carinskih uprava i unos vrijednosti navedene imovine u poslovne knjige Uprave (tačka 3.4.);
- Ostvarene nabavke za potrebe Uprave u 2005. godini nisu u cjelosti bile izvršene prema pravilima koja su propisana Zakonom o javnim nabavkama (tačka 3.5.);

Bez namjere da dalje kvalifikujemo naše mišljenje, skrećemo pažnju Upravi da revizija nije bila u mogućnosti ocijeniti da li je budžet Uprave realan i u skladu sa stvarnim potrebama Uprave zbog nedostatka ulaznih podataka i nemogućnosti izvršenja analize projekcije budžeta za 2005. godinu (tačka 3.3.);



## I. REVIZORSKI IZVJEŠTAJ

### 1. Uvod

Uprava je uspostavljena na osnovu Zakona o sistemu indirektnog oporezivanja i u funkciji je od početka 2004. godine. Ovim zakonom uspostavljen je institucionalni i organizacioni osnov za jedinstveni sistem indirektnog oporezivanja u BiH koji će podržavati cjelokupnu makroekonomsku stabilnost i fiskalnu održivost i pružiti podršku funkcionisanju jedinstvene ekonomske teritorije BiH.

Sistemom indirektnog oporezivanja uspostavlja se sistem naplate prihoda po osnovu indirektnih poreza (uvozne i izvozne dažbine, akcize, porez na dodatnu vrijednost i svi drugi porezi zaračunati na robu i usluge, uključujući i porez na promet i putarine), kao i raspodjela prihoda na osnovu indirektnih poreza prema budžetima Bosne i Hercegovine, Federacije, Republike Srpske i Brčko Distrikta.

### 2. Osvrt na preporuke iz prethodnog izvještaja

Ured za reviziju izvršio je prethodnu reviziju za 2005. godinu o čemu je upućeno Pismo rukovodstvu o uočenim slabostima. Uprava je dostavila odgovor na naše pismo. Navodimo pregled preporuka revizije i status njihovog rješavanja:

#### Realizovane preporuke:

- Uprava je preduzela aktivnosti kojima će pojačati sistem internih kontrola u vezi uočenih slabosti prilikom javnih nabavki u 2005. godini;
- Vršiti se dalja racionalizacija naknada za odvojeni život, tako da su u 2006. godini postavljena nova ograničenja ovih naknada (400 KM po zaposlenom i preko 100 km udaljenosti od mjesta prebivališta zaposlenog);
- Knjiga osnovnih sredstava je ustrojena nakon naše prethodne faze revizije.

#### Preporuke koje nisu realizovane:

- Uprava nije omogućila uvid u projekciju budžeta Uprave za 2005. godinu radi analize budžeta sa stanovišta stvarnih potreba i izvršavanja ciljeva poslovanja Uprave.



### 3. Nalazi i preporuke

#### 3.1. Sistem internih kontrola

Revizija je izvršila ispitivanje sistema internih kontrola, administrativnih i računovodstvenih procedura i kvaliteta finansijskog upravljanja u Upravi. Cilj ovih ispitivanja je bio da se uvjerimo u kojoj mjeri su pouzdani podaci na kojima se baziraju finansijski izvještaji i da li je finansijsko upravljanje u skladu sa postojećim propisima.

Ministarstvo finansija i trezora dostavilo je svim korisnicima budžeta «Praktični vodič za efikasnu internu kontrolu u institucijama Bosne i Hercegovine» koji sadržava smjernice u vezi izrade Pravilnika o internim kontrolama.

Vodič je usvojen u okviru Akcionog plana od strane Vijeća ministara i baziran je na, u svijetu, široko prihvaćenom modelu sistema internih kontrola od pet komponenti:

- kontrolnog okruženja,
- procjene rizika,
- kontrolnih aktivnosti,
- informacija i komunikacija,
- monitoringa

Najveća odgovornost za uspostavljanje sistema internih kontrola vezana je za rukovodstvo Uprave. Istovremeno, uvođenjem sistema internih kontrola zasnovanog na modelu od pet komponenti najviše će koristiti rukovodstvu, jer će takav sistem u razumnoj mjeri osigurati zaštitu poslovanja od eventualnih prevara, grešaka ili zloupotreba.

Naši komentari u vezi implementacije sistema internih kontrola imaju instruktivni karakter i nemaju uticaja na izražavanje našeg mišljenja. Revizija je u kontaktima sa predstavnicima «CAFAO» stekla uvjerenje da «CAFAO» zastupa isti model izgrađivanja sistema internih kontrola unutar Uprave i da treba nastaviti sa takvom praksom. Naša zapažanja u Upravi u vezi ove problematike predstavimo po pojedinim komponentama sistema internih kontrola.

- **Kontrolno okruženje**

Kontrolno okruženje je osnov cjelokupnog sistema interne kontrole. Ono osigurava disciplinu i organizaciju kao i klimu koja utiče na opšti kvalitet interne kontrole.

Najvažniji dio kontrolnog okruženja koji treba biti prihvaćen u Upravi je preuzimanje odgovarajućih mjera kojima će standardi ponašanja i pozitivan stav prema internim kontrolama biti prihvaćeni od strane rukovodstva, a zatim i prenijeti na cijelu organizaciju. Kontrolno okruženje podrazumijeva i obavezu rukovodstva u vezi preuzimanja aktivnog interesa u planiranju, nadziranju i izvještavanju o postignutim rezultatima i razvijanju prakse upravljanja ljudskim resursima (provjere znanja, obuka osoblja, unapređenja itd.)

Organizaciona struktura kao jedan od elemenata kontrolnog okruženja veoma je važna. Funkcionalna organizaciona struktura povećava efikasnost upotrebe resursa, eliminiše dupliranje aktivnosti i definiše odgovarajuće linije odgovornosti.

Organizaciona struktura Uprave je usvojena, ali ona nije u cjelosti popunjena. Pored toga, Uprava nije još uvijek ustanovila funkcionalnu organizacionu strukturu s obzirom da se još uvijek ispituju optimalna zapošljavanja u okviru pojedinih organizacionih jedinica Uprave. Mišljenja smo da se bez konačno zaokružene organizacione strukture ne mogu efikasno izgrađivati ostale komponente sistema internih kontrola.



Uprava ima u svom sastavu instituciju interne revizije. Revizija je izvršila uvid u postupke koje sprovodi interna revizija. Mišljenja smo se poslovi interne kontrole mogu više unaprijediti isto tako efikasnom organizacijom revizije. Ovdje prvenstveno mislimo na podjelu posla interne revizije na dva segmenta: finansijsko poslovanje Uprave i ostale aktivnosti Uprave (carine, porezi, povrati poreza itd).

**Preporuka**

***Preporučujemo da rukovodstvo Uprave preduzme aktivnosti na izradi funkcionalne organizacione strukture i prenese pozitivan stav prema sistemu internih kontrola zasnovanog na modelu pet komponenti na cijelu organizaciju.***

- Procjena rizika

Procjena rizika s kojim se susreće Uprava u ostvarivanju svojih ciljeva pruža osnovu za izradu pravih odgovora na utvrđene rizike.

Uprava nije uspostavila konačne i nepromijenjene ciljeve prema poslovnim procesima (aktivnostima) poslovanja, tako da nije bila u mogućnosti utvrditi rizike poslovanja u odnosu na pojedine poslovne procese. Takođe, Uprava nije bila u mogućnosti izvršiti vrednovanje rizika sa stanovišta značajnosti procjene pojave rizika i određivanje strategije za postupanje sa rizicima. Ovaj dio procjene rizika je ključni za preduzimanje protivmjera za sprečavanje rizika koji je sadržan u kontrolnim aktivnostima.

**Preporuka**

***Uprava treba da procijeni rizike poslovanja prema pojedinim poslovnim procesima (aktivnostima), izvrši vrednovanje rizika i odredi strategiju za postupanje sa rizicima. Ovo se prvenstveno odnosi na finansijski aspekt poslovanja. Naprimjer, procjena rizika se može utvrditi za određene aktivnosti finansijskog poslovanja kao što su: izrada budžeta, stvaranje obaveza, nabavke, unos podataka u glavnu knjigu, finansijsko izvještavanje, popis imovine, i sl. Takođe, poslovni procesi i procjena rizika mogu se utvrditi i za aktivnosti vezano za opšte nadležnosti Uprave (raspodjela prihoda, carine, porezi, povrati poreza i sl.).***

- Kontrolne aktivnosti

Kada su određeni rizici poslovanja u odnosu na poslovne procese (aktivnosti), glavna strategija za ublažavanje rizika provodi se kroz kontrolne aktivnosti. Pod kontrolnim aktivnostima podrazumijevaju se podjela dužnosti, davanje odobrenja i ovlaštenja, kontrola transakcija, kontrola pristupa resursima i evidenciji, usklađivanje, nadzor itd. Kontrolne aktivnosti propisane su u obliku pisanih procedura i pravila.

Uprava je i pored otežavajuće činjenice da neki sistemski propisi nedostaju ili su nekonzistentni, donijela određeni broj pravila i procedura i tako stvorilo minimalne preduslove za funkcionisanje bilo kakvog sistema internih kontrola. Međutim, potrebno je sačiniti jedinstvena pravila koja će sadržavati procijenjene rizike poslovanja i kontrolne aktivnosti koji će sprečavati utvrđene rizike.

**Preporuka**

***Uprava treba da sačini pravila prema pojedinim poslovnim procesima (aktivnostima) u kojima su prethodno procijenjeni rizici poslovanja i paralelno sa tim obuhvaćeni svi elementi kontrolnih aktivnosti .***

- Informacije i komunikacije

Uočili smo da u Upravi postoje pojedini oblici neformalnog informisanja i komuniciranja koji ne garantuju da će svi zaposleni biti blagovremeno informisani. Ovdje naročito



podrazumijevamo upoznavanje zaposlenih sa pravilima kako bi oni jasno prepoznavali svoje uloge i odgovornosti u Upravi.

**Preporuka**

*Preporučujemo Upravi da uvede redovan način informisanja i komunikacije sa zaposlenima, npr. putem kreiranja intraneta, redovnim sastancima sa svim osobljem i drugim oblicima komuniciranja.*

- Monitoring

Monitoring podrazumijeva praćenje prethodnih komponenti sistema internih kontrola radi kontrole, izmjene (prilagođavanja) datim uslovima i stalnog unapređenja sistema. Nismo uočili da je izvršen monitoring postojećeg sistema internih kontrola koji je trenutno sadržan u pojedinim pravilima.

**Preporuka**

*Potrebno je izvršiti odgovarajuće analize i izmjene sistema internih kontrola i prilagođavanje sistema internih kontrola prema «Vodiču za efikasnu internu kontrolu u institucijama Bosne i Hercegovine» koje je izradilo Ministarstvo finansija i trezora.*

### 3.2. Finansijski izvještaji

Uprava je primijenila način izvještavanja za 2005. godinu prema Pravilniku o finansijskom izvještavanju institucija Bosne i Hercegovine koji je donesen od strane Ministarstva finansija i trezora BiH. Izvještaji su izrađeni bez Finansijskih izvještaja na propisanim obrazcima za eksterne korisnike. Izvještaji sadrže propisane priloge, i to: Pregled rashoda iz budžeta po ekonomskim kategorijama (Prilog 2.), Posebni podaci o platama i broju zaposlenih (Prilog 4.), Pregled dinamike zapošljavanja u 2005. godini (Prilog 4/1.), Pregled neizmirenih obaveza (Prilog 6.), Pregled stalnih sredstava sa stanjem 31.12.2005. godine (Prilog 7.), Pregled kapitalnih ulaganja po vrstama, projektima i opremi (Prilog 7/1.) i Pregled godišnjeg izvršenja budžeta (Prilog br. 8). Izvještaji sadrže zabilješke i analize uz finansijske izvještaje za 2005. godinu.

Iako ovi izvještaji u najvećoj mjeri zadovoljavaju formu izvještavanja prema Međunarodnim standardima finansijskog izvještavanja, oni nisu u potpunosti kompletni. Ovo se ogleda u sljedećem:

- Propisane Informacija o sistemu internih kontrola realizovanih tokom godine nisu izrađene;



Nekompletnost finansijskih izvještaja ne utiče na kvalifikaciju našeg mišljenja.

Analizirajući Finansijske izvještaje Uprave, uočili smo određene slabosti u finansijskom izvještavanju koje nisu vezane za nadležnosti Uprave već za nadležnosti Ministarstva finansija i trezora u pogledu dopune Pravilnika o finansijskom izvještavanju i tumačenju pojedinih odredbi pravilnika. Naša namjera je da upoznamo Upravu o određenim slabostima u izvještavanju kako bi u saradnji sa Ministarstvom finansija i trezora Uprava unaprijedila sistem izvještavanja.

Revizija je konstatovala da je jedan od razloga nedovoljnog razumijevanja Pravilnika o finansijskom izvještavanju i to što Ministarstvo finansija i trezora nije na vrijeme donijelo i objavilo potrebna uputstva, smjernice i instrukcije za sačinjavanje završnih finansijskih izvještaja, što je stvorilo nedoumicu u vezi načina izvještavanja za eksterne korisnike izvještaja, tako da Uprava nije sačinila finansijske izvještaje namijenjene za eksterne korisnike.

Osim navedenog, izmijenjeni način izvještavanja nije u cjelosti pouzdan i zbog nedostataka koje vezujemo za Ministarstvo finansija i trezora, a što se odnosi na sljedeće: Pravilnik ne propisuje Bilans stanja koji treba da predstavlja finansijski položaj Uprave (Uprava je sačinila ovaj izvještaj po našem zahtjevu). Pravilnik o načinu izvještavanja predstavljen je na veb stranici Ministarstva finansija i trezora i nije zvanično objavljen, a odredbe Pravilnika o finansijskom izvještavanju nisu jasne kada je u pitanju izvještavanje o izvršenju budžeta (Prilog br. 8). Prilikom predaje finansijskih izvještaja nije postojala kontrola u Ministarstvu finansija i trezora.

**Preporuka**

***Uprava treba sve nejasnoće u vezi izrade finansijskih izvještaja razjasniti u saradnji sa Ministarstvom finansija i trezora koje će se dodatno angažovati u vezi otklanjanja određenih nedostataka u izvještavanju u cilju pouzdanih izvještaja. Mišljenja smo da bi štampani obrazci i precizna uputstva za popunjavanje Finansijskih izvještaja mogli biti jedno od rješenja kojim bi se postigla standardizacija izvještavanja.***





### 3.3. Budžet

Uprava nije osigurala dokaze o načinu na koji je projektovan budžet za 2005. godinu. Prema navodima odgovornih, prijedlog budžeta Uprave izrađen je u saradnji sa «CAFAO». Po tom osnovu, revizija nije bila u mogućnosti da ocijeni da li je odobreni budžet Uprave realan i u skladu sa stvarnim potrebama Uprave i ciljevima poslovanja, uzimajući u obzir ostvarene donacije i višak neutrošenih sredstava iz 2004. godine.

Tokom realizacije budžeta u 2005. godini pokazalo se da odobreni budžet Uprave nije bio dovoljan za efikasno izvršavanje poslovanja i da je korištena preraspodjela pojedinih stavki budžeta i višak neutrošenih sredstava iz 2004. godine.

Po tom osnovu, Ministarstvo finansija i trezora odobrilo je restrukturiranje budžeta Uprave, kojim je budžet Uprave promijenjen unutar pojedinih stavki u ukupnom iznosu od 5.490.000 KM. Najveće umanjjenje budžeta ostvareno je na platama zaposlenih (4.100.000 KM), a najveće povećanje na poziciji «kapitalna ulaganja» (1.600.000 KM).

Pored toga, budžet Uprave je uvećan za višak neutrošenih sredstava iz 2004. godine koji je nastao po osnovu uplata iz budžeta entiteta i Brčko distrikta po osnovu finansiranja Uprave u 2004. godini. Ukupan višak neutrošenih sredstava iznosio je 3.756.344 KM i iskazan je u Izvještaju o izvršenju budžeta za 2004. godinu koji je zvanično usvojen.

Jedan dio viška neutrošenih sredstava u iznosu 1.650.000 KM odobren je od strane Upravnog odbora Uprave za isplatu sredstava za otpremnine i naknade otpuštenim državnim službenicima i neraspoređenim zaposlenicima. Uočili smo da je nedostajući dio ovih naknada u iznosu 161.689 KM izmiren iz tekućih izdataka Uprave, što pokazuje da je planirani iznos ovih izdataka bio prekoračen.

Drugi dio viška neutrošenih sredstava u iznosu 2.106.344 KM odobren je od strane Ministarstva finansija i trezora za kapitalna ulaganja (zemljište, građevine i oprema) kao «saglasnost za prestrukturiranje neutrošenih sredstava iz 2004. godine».

Revizija uvažava činjenicu da je Uprava konstituisana početkom 2004. godine i da je u toj godini najvećim dijelom finansirana iz budžeta entiteta i Brčko Distrikta, te da je bilo poteškoća u procjenjivanju realne potrošnje i potreba Uprave. Međutim, mišljenja smo da je Uprava mogla ranije procijeniti potrebe za kapitalnim ulaganjima, uzimajući u obzir procijenjene donacije i raspoloživi višak neutrošenih sredstava iz 2004. godine kao ulazne parametre projekcije budžeta za 2005. godinu.

#### Preporuka

*Preporučujemo Upravi da ubuduće vrši realne procjene potrebnih sredstava u cilju donošenja optimalnog budžeta uzimajući u obzir donatorska sredstva i raspoloživi višak sredstava koji nije u cjelosti utrošen u 2005. godini.*



### 3.4. Popis imovine

Saglasno članu 32. stav 2. Zakona o sistemu indirektnog oporezivanja, Uprava je bila obavezna da okonča popis cjelokupne pokretne i nepokretne imovine ranijih carinskih uprava i nakon toga da donese plan za prenos imovinskih prava na Upravu kao i plan za razmatranje obaveza ranijih carinskih uprava.

Uprava do datuma završetka revizije nije izvršila kompletan popis cjelokupne pokretne i nepokretne imovine ranijih carinskih uprava i inventuru (usklađivanje) stvarnog stanja ove imovine sa podacima iz glavne knjige ranijih carinskih uprava. Takođe, Uprava nije riješila prenos imovinskih prava i unos vrijednosti preuzete imovine u poslovne knjige Uprave. Revizija je konstatovala da su u toku aktivnosti u vezi popisa imovine koje sa datumom završetka revizije nisu bile završene. Vezano za popis obaveza ranijih carinskih uprava, reviziji nisu prezentovani podaci da je i ovaj postupak u toku.

#### Preporuka

*Preporučujemo da Uprava u narednom periodu završi popis za 2004. godinu cjelokupne imovine ranijih carinskih uprava i objedini podatke po popisu za 2005. godinu koji se odnose na period funkcionisanja Uprave. Nakon toga, potrebno je usaglasiti stanja po popisu sa stanjem u poslovnim knjigama ranijih carinskih uprava i riješiti prenos imovinskih prava. Takođe, potrebno je razmotriti status rješavanja naslijeđenih obaveza ranijih carinskih uprava.*

### 3.5. Nabavke

Ured za reviziju je uvažio činjenicu da je 2005. godina bila prva godina primjene novog Zakona o javnim nabavkama, kao i činjenicu da je javni sektor tokom 2005. godine bio uskraćen za podršku institucija čije je formiranje bilo predviđeno tim zakonom. Međutim, revizija ističe obavezu poštivanja normi Zakona o javnim nabavkama i u namjeri da doprinesemo boljem razumijevanju problematike nabavki, skrećemo pažnju na nedostatke u procesima nabavki koje smo zabilježili tokom obavljanja prethodne i završne faze revizije:

- Komisija za nabavku opreme za «Projekt Jedinственog računa» koja je sadržavala 9. lotova, nije izvršila pravilan izbor ponuđača za lotove 2, 5, i 7. Naime, tehnički neprihvatljive ponude uzete su u obzir zajedno sa prihvatljivim ponudama. U suprotnom, da su pomenute ponude odbačene kao neprihvatljive, uslov koji predviđa minimalno tri prihvatljive ponude ne bi bio zadovoljen i postupak je trebao biti ponovljen. Prema našem mišljenju, Komisija za javne nabavke nije mogla okončati postupak zaključivanja ugovora sa ponuđačem «Telefonija» Banja Luka;
- Otvoreni postupak za međunarodnu konkurenciju prikupljanja ponuda za štampanje poreskih i kontrolnih markica nije bio u potpunosti pravilno izvršen. Odluka o bodovanjima najpovoljnije ponude donesena je dan prije same odluke o izboru najpovoljnijeg ponuđača iako su ponude bile otvorene mnogo ranije. Time se otvorila mogućnost da saznanja iz otvorenih ponuda mogu uticati na definisanje kriterija bodovanja. Takođe, «Tehnička komisija» koja je imala dodatni zadatak da obide postrojenja prijavljenih štamparija i izvrši ocjenu dva kriterija iz evaluacije ponuda (tehnoški kvalitet izrade i tehnička i profesionalna sposobnost), nije imala definisane kriterije ocjenjivanja prije uvida u stanje prijavljenih štamparija za štampanje poreskih i kontrolnih markica. Ocjena dva navedena kriterija bila je odlučujuća prilikom konačnog bodovanja, tako da su rezultati «tehničke komisije» imali presudan uticaj u konačnom izboru kompanije «Grafotisa» Grude kao najpovoljnijeg ponuđača.



Prema odredbama Zakona o javnim nabavkama, Uprava je u ovom slučaju mogla biti izuzeta od primjene odredbi navedenog zakona, ali je ipak izabrala da provede «otvoreni postupak». Mišljenja smo da se u slučaju opredjeljenja za otvoreni postupak nabavki Uprava trebala pridržavati odredbi izabranog postupka.

**Preporuka**

Preporučujemo da Uprava unaprijedi sistem internih kontrola u procesu nabavki izradom procedura, obukom komisija i sl. Potrebno je **takođe sačiniti detaljan plan nabavki i formirati stručne komisije koje će izvršiti postupke nabavki saglasno Zakonu o javnim nabavkama.**

**3.6. Programi posebne namjene – Upravni odbor i makrosekretarijat**

Revizija je uočila da je Uprava teretila troškove budžeta za 2005. godinu za jednu spornu isplatu članu Upravnog odbora kojem pripada mjesto «stručnjaka» (neto iznos 43.339 KM i pripadajući porezi 13.002 KM). Isplata nije izvršena u 2006. godini zbog neriješenog statusa vezano za sukob interesa. Ovim su rashodi budžeta i obaveze uvećani za neizvršene isplate iz budžeta u iznosu 56.341 KM.

**Preporuka**

Preporučujemo da Uprava u ovom slučaju pribavi mišljenje ovlaštenog ograna koji tumači sukob interesa i nakon toga preuzme aktivnosti na zatvaranju evidentiranih obaveza u glavnoj knjizi Uprave.



#### 4. Jedinstveni račun za prikupljanje i raspodjelu javnih prihoda <sup>1</sup>

Revizija je izvršila uvid u funkcionisanje Jedinstvenog računa za prikupljanje i raspodjelu prihoda koju vrši Uprava, ali nije kontrolisala tačnost raspodjele prihoda koji pripadaju entitetima u odnosu na podatke o krajnjoj potrošnji na osnovu kojih se izračunavaju koeficijenti raspodjele.

Jedinstveni račun za prikupljanje i raspodjelu prihoda posmatrali smo kroz dvije odvojene faze funkcionisanja navedenog računa, «operativnu» i «upravljačku».

Pod «operativnom» fazom obuhvatili smo izvršenje transakcija putem kojih se vrši prikupljanje i raspodjela prihoda od indirektnih poreza. Račun je otvoren kod Centralne banke Bosne i Hercegovine i u funkciji je od 01.01.2005. godine. Njegove operacije izvršavane su pravilno (dnevno prikupljanje prihoda od strane komercijalnih banaka i dnevna raspodjela prihoda prema redoslijedu pražnjenja, tako da nema salda na računu za kontrolisani uzorak). Račun se prazni prema utvrđenom redoslijedu: prvo se izvrše rezervisanja za povrat poreza, zatim se isplaćuje iznos koji pripada budžetu Bosne i Hercegovine i na kraju se preostali iznos raspoređuje Federaciji BiH, Republici Srpskoj i Brčko Distriktu nakon umanjivanja koji se odnosi na vanjski dug Bosne i Hercegovine.

Unutar «upravljačke» faze funkcionisanja računa fokusirali smo se na «ključ pražnjenja» računa. U ovom dijelu nismo uočili odstupanja od propisanih normi kojima su regulisana rezervisanja za povrat poreza, isplatu pripadajućeg dijela budžetu Bosne i Hercegovine i isplatu za vanjski dug Bosne i Hercegovine. Međutim, pitanja su se otvorila kod raspoređivanja pripadajućeg iznosa Federaciji, Republici Srpskoj i Brčko Distriktu.

Naime, utvrdili smo da se preostali iznos koji se raspoređuje entitetima i Brčko Distriktu izračunavao putem koeficijenta za raspodjelu za juni 2004. godine koji je kao takav ostao nepromijenjen tokom cijele 2005. godine i do 31.05.2006. godine.

Kao obrazloženje ovakvog načina raspodjele data nam je na uvid Odluka Upravnog odbora o načinu izračunavanja koeficijenata raspodjele («Službeni glasnik BiH», broj: 3. od 24.01.2005. godine). Prema našem mišljenju ovom odlukom propisuje se izračunavanje mjesečnih koeficijenata raspodjele na osnovu krajnje potrošnje za dvanaestomjesečni period, a samo kao primjer navodi se izračunavanje koeficijenta za mjesec juni 2004. godine koji je ustvari korišten kao stalni koeficijent raspodjele (65,7194% Federacija Bosne i Hercegovine; 30,4878% Republika Srpska i 3,7928% Brčko Distrikt).

Navedena praksa nije u skladu sa odredbama propisa koji predviđaju izračunavanje koeficijenta raspodjele.

Revizija se nije mogla uvjeriti u opravdanost korištenja fiksnog koeficijenta raspodjele za juni 2004. godine u uslovima kada niže navedeni propisi regulišu suprotno - da se dio preostalog

---

<sup>1</sup> Ovo poglavlje namijenjeno je Upravnom odboru. Međutim, s obzirom da se dio nadležnosti u vezi Jedinstvenog računa za prikupljanje i raspodjelu javnih prihoda odnosi i na Upravu, revizorski izvještaj smatramo jednom cjelinom i kao takav može se uputiti Upravnom odboru na razmatranje.



iznosa koji se prebacuje Federaciji Bosne i Hercegovine, Republici Srpskoj i Brčko Distriktu određuje prema njihovom udjelu u krajnjoj potrošnji prikazanoj u prijavama poreza na dodatnu vrijednost (do stupanja na snagu Zakona o porezu na dodatnu vrijednost na osnovu udjela u krajnjoj potrošnji prikazanoj kroz podatke o porezu na promet) <sup>2</sup>.

Analiziranjem zapisnika sa sastanaka Upravnog odbora (koji je bio ovlašten da donese provedbene akte o izračunavanju koeficijenta doznačavanja) ustanovili smo da su vođene diskusije u vezi izračunavanja koeficijenta, da su dostavljani ulazni podaci za izračunavanje, da je formirana radna grupa koja je izradila određene koeficijente raspodjele itd. Međutim, po ovom pitanju nije do sada postignut konsenzus kako to propisuju odredbe zakona kojima se uređuje rad Upravnog odbora. Saglasno istim odredbama, dužnost predsjedavajućeg je bila da proglasi da li je konsenzus postignut i da se nastoji usvojiti odluka saglasno daljim odredbama zakona. Revizija nije došla u posjed dokumentu koji potvrđuje da je Upravni odbor donio odluku o korištenju nepromijenjenog koeficijenta raspodjele, iako smo se uvjerali da je takav prijedlog bio predmet razmatranja na sjednicama Upravnog odbora.

Takođe, uočili smo da kod nekih zaključaka Upravnog odbora nedostaju odluke koje predstavljaju pravni osnov za izvršavanje pojedinih radnji (npr. naknade za odvojeni život, restrukturiranje rashoda budžeta na poziciju «nabavka opreme» itd. ).

Mišljenja smo da je važno da se u vezi naknada za odvojeni život koje predstavljaju značajnu stavku u budžetu i koje su izuzete od Zakona o državnoj službi (što znači da se različito tretiraju od ostalih budžetskih organizacija na nivou Bosne i Hercegovine), osigura Odluka Upravnog odbora. Takođe, različit tretman u pogledu visine navedenih naknada kao i prava na korištenje ovih naknada (na nivou zajedničkih Institucija BiH ove naknade iznose 400 KM i to za izabrane funkcionere i rukovodeće državne službenike), ima za posljedicu i različit tretman osoblja koji u drugim institucijama na nivou Bosne i Hercegovine obavljaju slične poslove pod istim uslovima.

Uprava nam je stavila na raspolaganje odluke koje su i njoj bile dostupne i zahtjev upućen Upravnom odboru za dostavljanje nedostajućih odluka. Potrebno je u narednom periodu pratiti izvršenje zahtjeva i osigurati sve važeće odluke koje su donesene od strane Upravnog odbora, kako bi sve isplate iz budžeta imale pravdajuću dokumentaciju.

**Upravni odbor Uprave treba preduzeti aktivnosti u cilju izračunavanja koeficijenata raspodjele saglasno zakonskim odredbama ili razmotriti potrebu izmjene zakonskih i drugih propisa i pokrenuti odgovarajuće inicijative prema zakonodavcu kako bi se osiguralo efikasno funkcionisanje raspodjele prihoda od indirektnih poreza.**

<sup>2</sup> Zakon o sistemu indirektnog oporezivanja (član 21. i 27.),  
Zakon o uplatama na jedinstveni račun i raspodjeli prihoda (član 13.)  
Pravilnik o prikupljanju, savršenju, raspodjeli prihoda i izvještavanju (glava IV)



## 5. Korespondencija sa klijentom

Upravi je uručen nacrt Izvještaja o reviziji za 2005. godinu, na razmatranje i dostavljanje komentara na nalaze revizije.

U ostavljenom roku od 15 dana, Uprava je dostavila svoje komentare na nacrt Izvještaja, koji su djelimično uvaženi.

U prilogu Izvještaja dostavljamo vam komentare Uprave i naš odgovor.

## 6. Rezime

Tokom obavljanja svog mandata revizija je konstatovala da Uprava nije izradila plan i program aktivnosti na uspostavljanju sistema internih kontrola koji podrazumijeva pregled trenutnog stanja interne kontrole, provođenje postupaka kojima će se izvršiti procjena rizika, predlaganje korektivnih aktivnosti za unapređenje interne kontrole, usvajanje detaljnog plana za implementaciju interne kontrole i Pravilnika o internim kontrolama, kao i praćenje efikasnosti sistema interne kontrole.

Reviziji nije omogućen uvid u projekciju budžeta Uprave za 2005. godinu radi analize budžeta sa stanovišta stvarnih potreba u cilju izvršavanja funkcija Uprave. Kao posljedica toga, Uprava je imala značajne korekcije budžeta od strane Ministarstva finansija i trezora.

Takođe, konstatovali smo da Uprava nije izvršila popis i evidentiranje imovine bivših carinskih uprava i da procedure nabavki nisu u svim slučajevima izvršene saglasno odredbama Zakona o javnim nabavkama.

Revizija je izvršila uvid u funkcionisanje Jedinstvenog računa za prikupljanje i raspodjelu prihoda koju vrši Uprava kroz dvije odvojene faze funkcionisanja navedenog računa, «operativnu» i «upravljačku». Konstatovali smo da se «operativna» tj. raspodjela prihoda izvršava pravilno i ažurno. «Upravljačka» faza, tj. raspodjela prihoda po utvrđenom ključu vršena je nepromijenjenim koeficijentom tokom 2005. godine i zaključno sa 31.05.2006. godine. Zakonske odredbe su definisale suprotno - izračunavanje mjesečnih koeficijenata na osnovu podataka o krajnjoj potrošnji.

ZAMJENIK GLAVNOG  
REVIZORA

*mr. Dragan Kulina*

GLAVNI REVIZOR

*Milenko Šego*