



**BOSNA I HERCEGOVINA
FEDERACIJA BOSNE I HERCEGOVINE
URED ZA REVIZIJU INSTITUCIJA U FBiH
SARAJEVO**

Ložionička 3, 71000 Sarajevo, Tel: + 387 (0)33 723 500, Fax: 716 400, www. vrfbih.ba, e-mail: urrevfed@bih.net.ba, vrfbih@vrfbih.ba

**IZVJEŠTAJ O REVIZIJI FINANSIJSKIH IZVJEŠTAJA
POREZNE UPRAVE FEDERACIJE BIH**

**ZA 2010.GODINU
Broj: 03-22/11**

Sarajevo, maj 2011. godine

**MENADŽMENTU
POREZNE UPRAVE FEDERACIJE BIH****NEZAVISNO REVIZORSKO MIŠLJENJE*****Osnova za reviziju***

Izvršili smo reviziju finansijskih izvještaja **Porezne uprave Federacije BiH** za 2010. godinu (bilansa stanja na dan 31. decembar 2010. godine i odgovarajućeg računa prihoda i rashoda, izvještaja o izvršenju budžeta za godinu koja se završava na taj dan), te reviziju usklađenosti poslovanja sa važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima i pregleda značajnih računovodstvenih politika i drugih napomena uz finansijske izvještaje.

Odgovornost rukovodstva

Rukovodstvo Porezne uprave Federacije BiH odgovorno je za izradu i fer prezentaciju finansijskih izvještaja u skladu sa posebnim propisima u Federaciji BiH o računovodstvu i finansijskom obavještavanju u javnom sektoru. Ova odgovornost obuhvata: kreiranje, primjenu i održavanje internih kontrola koje su relevantne za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvještaja koji ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze nastale usljed korupcije i prevare, odabir i primjenu odgovarajućih računovodstvenih politika i računovodstvene procjene koje su razumne u datim okolnostima. Rukovodstvo je također odgovorno za usklađenost poslovanja Porezne uprave Federacije BiH sa važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima.

Odgovornost revizora

Naša je odgovornost da izrazimo mišljenje o finansijskim izvještajima na osnovu provedene revizije. Reviziju smo izvršili u skladu Zakonom o reviziji institucija u FBiH ("Sl. novine FBiH", broj 22/06), INTOSAI revizijskim standardima i Međunarodnim standardima revizije. Ovi standardi nalažu da radimo u skladu sa etičkim zahtjevima i da reviziju planiramo i izvršimo na način koji omogućava da se, u razumnoj mjeri, uvjerimo da finansijski izvještaji ne sadrže materijalno značajne pogrešne iskaze, te da je poslovanje usklađeno sa važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima.

Revizija uključuje sprovođenje postupaka u cilju pribavljanja revizorskih dokaza o usklađenosti poslovanja i o iznosima i objelodanjivanjima datim u finansijskim izvještajima. Izbor postupka je zasnovan na revizorskom prosuđivanju, uključujući procjenu rizika materijalno značajnih pogrešnih iskaza u finansijskim izvještajima. Prilikom procjene rizika, revizor razmatra interne kontrole koje su relevantne za pripremu i fer prezentaciju finansijskih izvještaja, u cilju odabira revizorskih postupaka koji su odgovarajući u datim okolnostima, ali ne u cilju izražavanja odvojenog mišljenja o efektivnosti internih kontrola. Revizija također uključuje ocjenu primijenjenih računovodstvenih politika i značajnih procjena izvršenih od strane rukovodstva, kao i ocjenu opšte prezentacije finansijskih izvještaja

Smatramo da su pribavljeni revizorski dokazi dovoljni i odgovarajući i da obezbjeđuju osnovu za naše revizorsko mišljenje.

Osnova za izražavanje mišljenja:

- 1. Nisu se dosljedno ispoštovale odredbe članova 6. i 10 Zakona o javnim nabavkama BiH, prilikom odabira dobavljača za nabavku goriva (147.066 KM) i usluga adaptacije server sale (197.412 KM) u dijelu dijeljenja predmeta nabavke s namjerom izbjegavanja primjene odgovarajućeg postupka javne nabavke utvrđene Zakonom o javnim nabavkama BiH. (Tačka 5.5. Izvještaja);**
- 2. Ne može se potvrditi da Porezna uprava raspolaže sa potpunim informacijama o utvrđenim, izmirenim i neizmirenim obavezama poreznih obveznika za uplatu javnih prihoda, što nije u skladu sa članom 7. Zakona o Poreznoj upravi FBiH (Tačka 5.2.2. Izvještaja);**
- 3. Ne može se potvrditi da je popis a time i usklađivanje stvarnog sa knjigovodstvenim stanjem stalnih sredstava kao i iskazivanje sredstava predloženih za rashod izvršeno u skladu sa**

članom 26. Zakona o računovodstvu u FBiH, članom 14. Uredbe o računovodstvu budžeta u FBiH. Iako se raspolagalo sa dokumentacijom nisu poduzete adekvatne mjere u skladu sa zakonskim i ostalim propisima vezano za regulisanje statusa iskazanih stanja stalnih sredstava u knjigovodstvenim evidencijama po osnovu izvršenih ulaganja za izgradnju poslovne zgrade u Livnu (99.964 KM), iskazanih stanja materijalnih prava (232.470 KM), sredstava u pripremi (130.000 KM) i stanova (80.000 KM) (Tačka 5.6. Izvještaja).

Mišljenje sa rezervom

Po našem mišljenju, osim za efekte koje na finansijske izvještaje mogu imati stavke navedene u prethodnom pasusu, finansijski izvještaji **Porezne uprave Federacije BiH**, po svim bitnim pitanjima prikazuju istinito i objektivno stanje imovine i obaveza na dan 31.12.2010. godine, rezultate poslovanja i izvršenja budžeta, za godinu koja se završava na taj dan, u skladu sa prihvaćenim okvirom finansijskog izvještavanja tj. Uredbom o računovodstvu budžeta u FBiH i Pravilnikom o finansijskom izvještavanju i godišnjem obračunu budžeta u FBiH.

Finansijsko poslovanje Porezne uprave Federacije BiH u toku 2010. godine, osim za napomene navedene u tačkama 1, 2 i 3, je bilo u svim materijalno značajnim aspektima usklađeno sa važećom zakonskom regulativom.

Sarajevo, 27.05.2011. godine

Zamjenik generalnog revizora

Branko Kolobarić, dipl. Oec

Generalni revizor

Dr. sc. Ibrahim Okanović, dipl. oec.



SADRŽAJ

1.	UVOD	1
2.	PREDMET, CILJ I OBIM REVIZIJE	1
3.	REZIME	2
4.	OSVRT NA PREPORUKE REVIZIJE ZA 2009. GODINU	3
5.	NALAZI I PREPORUKE	5
5.1	Sistem internih kontrola	5
5.2	Obavljanje poslova iz nadležnosti Porezne uprave.....	6
5.2.1	Informacioni sistem Porezne uprave FBiH.....	6
5.2.2	Evidencija poreznih obveznika	7
5.2.3	Aktivnosti Porezne uprave na implementaciji Zakona o porezu na dohodak, Zakona o jedinstvenom sistemu registracije, kontrole i naplate doprinosa i Zakona o fiskalnim sistemima	8
5.2.4	Poslovi prinudne naplate	11
5.3	Budžet za 2010. godinu.....	12
5.4	Tekući rashodi	12
5.4.1	Izdaci za bruto plaće.....	12
5.4.2	Izdaci za materijal i usluge	13
5.5	Primjena Zakona o javnim nabavkama BiH.....	14
5.6	Ostali nalazi	14
6.	KOMENTAR	16
	PRILOG BR. 1	17
	Izvršenje budžeta Porezne uprave FBiH na dan 31.12.2010. godine.....	17

**IZVJEŠTAJ
O OBAVLJENOJ REVIZIJI FINANSIJSKIH IZVJEŠTAJA
POREZNE UPRAVE FEDERACIJE BIH
za 2010. godinu**

1. UVOD

Porezna uprava Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu - Porezna uprava) je federalna uprava u sastavu Federalnog ministarstva finansija koja na osnovu Zakona o Poreznoj upravi Federacije BiH, («Sl.novine Federacije BiH» broj 33/02, 28/04, 57/09 i 40/10) i u skladu sa drugim federalnim propisima vrši upravne i druge stručne poslove u oblasti javnih prihoda na teritoriji Federacije BiH.

Zakonom o Poreznoj upravi Federacije BiH (u daljem tekstu: Zakon o Poreznoj upravi), propisani su poslovi i zadaci Porezne uprave i njenih radnika, kao i njihova prava i obaveze, od kojih su najznačajniji: vođenje evidencija poreznih obveznika, izvršavanje naloga za plaćanje, obavljanje inspekcijuskog nadzora, izvršavanje aktivnosti prinudne naplate, provođenje poreznih istraga, vođenje postupaka i izricanje kazni za porezne prekršaje, koordinacija aktivnosti sa sudovima i saradnja sa institucijama nadležnim za provođenje istraga. U okviru svojih ovlaštenja utvrđenih zakonima Federacije BiH, Porezna uprava i njeni radnici imaju obavezu i odgovornost da se pridržavaju svih zakona Federacije BiH.

Zakonom o Poreznoj upravi Porezna uprava je organizovana na dva nivoa i to na nivou Središnjeg ureda i na nivou kantonalnih poreznih ureda sa pripadajućim poreznim ispostavama, što je utvrđeno Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji na koji je Vlada FBiH dala saglasnost u martu 2010. godine (u daljem tekstu Pravilnik o unutrašnjoj organizaciji).

Radom Porezne uprave rukovodi direktor koji ima svog zamjenika. Direktor i zamjenik direktora za svoj rad i upravljanje Poreznom upravom odgovorni su resornom Federalnom ministarstvu finansija i Vladi Federacije BiH. Vlada FBiH je 22.07.2010. godine donijela Odluke o razrješenju direktora i zamjenika direktora Porezne uprave i imenovala v.d. direktora i zamjenika direktora na period od 60 dana. Na osnovu Rješenja Općinskog suda u Sarajevu o određivanju mjere osiguranja od 13.09.2011. godine kojom se nalaže da se direktor vrati na rad i omogući mu se obavljanje poslova direktora Porezne uprave Općinski sud u Sarajevu je 21.09.2010. godine donio Rješenje kojim se određuje privremena mjera osiguranja kojom se zabranjuje Vladi FBiH da poduzme aktivnosti određene Odlukom V broj 759/2010 od 07.09.2010. godine kojom je bio imenovan novi direktor Porezne uprave. Navedena mjera osiguranja ostaje na snazi do naredne Odluke suda po mjeri osiguranja.

Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji Porezne uprave sistematizovana su 1.733 radna mjesta, a na dan 31.12.2010. godine bilo je 1.296 uposlenih.

Sjedište Porezne uprave je u Sarajevu, Husrefa Redžića broj 4.

2. PREDMET, CILJ I OBIM REVIZIJE

Predmet revizije su finansijski izvještaji Porezne uprave za 2010. godinu i usklađenost poslovanja sa važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima.

Cilj revizije finansijskih izvještaja je da omogući revizoru da izrazi mišljenje o finansijskim izvještajima koji su predmet revizije, tj. da li finansijski izvještaji u materijalno značajnom smislu, objektivno i istinito prikazuju finansijsko i materijalno stanje Porezne uprave na dan 31.12.2010. godine, izvršenje budžeta za godinu koja se završava na taj dan, da li je poslovanje usklađeno sa važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima, da li je trošenje javnih sredstava namjensko, te da li su finansijski izvještaji sačinjeni u skladu sa posebnim propisima o računovodstvu i finansijskom izvještavanju u javnom sektoru.

Revizija je obavljena u skladu sa internim planskim dokumentima revizije, u periodu od decembra 2010. godine do maja 2011. godine.

S obzirom da se revizija obavlja ispitivanjem na bazi uzoraka i da postoje inherentna ograničenja u računovodstvenom sistemu i sistemu internih kontrola, postoji mogućnost da pojedine materijalno značajne greške mogu ostati neotkrivene.

3. REZIME

Izvršenom revizijom poslovanja Porezne uprave za 2010. godinu konstatovali smo određen broj propusta i nepravilnosti, a u cilju otklanjanja istih dali smo slijedeće preporuke:

- *Odabir dobavljača za nabavku roba, usluga i izvođenja radova vršiti uz dosljedno poštivanje članova 6. i 10. Zakona o javnim nabavkama BiH, u dijelu izbjegavanja dijeljenja predmeta nabavke, s namjerom izbjegavanja primjene odgovarajućih postupaka javnih nabavki utvrđenih naprijed navedenim Zakonom;*
- *Prilikom vršenja popisa stalnih sredstava dosljedno primjenjivati Zakon o računovodstvu u FBiH, Pravilnik o knjigovodstvu budžeta u FBiH i Računovodstvene politike za federalne budžetske korisnike, a predlaganje sredstava za rashodovanje vršiti na osnovu vjerodostojne dokumentacije;*
- *Potrebno je izvršiti uvid u dokumentaciju vezano za isknjižavanje stana koji se vodio u knjigovodstvenoj evidenciji u Kantonalnom poreznom uredu u Sarajevu i u skladu sa konstatovanim poduzeti adekvatne aktivnosti;*
- *Programske i fiskalne plombe voditi u knjigovodstvenim evidencijama na poziciji Zaliha u skladu sa Uredbom o računovodstvu budžeta u FBiH i Pravilnikom o knjigovodstvu budžeta u FBiH, a nabavku i evidenciju o utrošku plombi voditi na zato odgovarajućim knjigovodstvenim dokumentima. Potrebno je donijeti interni akt kojim će se regulisati način prijema, evidentiranja, čuvanja i izdavanja fiskalnih i programskih plombi;*
- *Potrebno je izvršiti uvid u dokumentaciju, u vezi evidentiranih stanova, sredstava u pripremi i materijalnih prava u knjigovodstvenim evidencijama Porezne uprave, te u skladu sa konstatovanim poduzeti aktivnosti u cilju utvrđivanja prava raspolaganja nad stanovima, kao i pravilnog iskazivanja stalnih sredstava, u skladu sa zakonskim i ostalim propisima;*
- *Potrebno je izvršiti uvid u cjelokupnu dokumentaciju vezano za ulaganja u izgradnju poslovne zgrade u Livnu, s tim u vezi poduzeti adekvatne mjere u cilju zaštite utrošenih budžetskih sredstava;*
- *Potrebno je da Porezna uprava izvrši uvid u stanje neizmirenih obaveza poreznih obveznika na dan 31.12.2010. godine, kao i da izvrši analizu nerasknjiženih uplata koje nisu evidentirane na karticama poreznih obveznika, te u skladu sa konstatovanim poduzme adekvatne aktivnosti u cilju iskazivanja istinitog i tačnog stanja neizmirenih obaveza po osnovu neuplaćenih javnih prihoda;*
- *U saradnji sa Federalnim ministarstvom finansija, nastaviti aktivnosti u cilju otklanjanja utvrđenih razloga za pojavu značajnog broja izvršenih uplata javnih prihoda koji se ne mogu evidentirati na karticama poreznih obveznika;*
- *Preporučuje se uvid u dokumentaciju i utvrđivanje razloga različitog iskazivanja podataka o ostvarenim javnim prihodima iz nadležnosti Porezne uprave sa podacima s kojim raspolaže Federalno ministarstvo finansija i poduzimanje aktivnosti u skladu sa utvrđenim;*
- *Preporučujemo analizu statusa projekta nPIS i izradu akcijskog plana za implementaciju preostalih dijelova projekta a u cilju brže implementacije istog odnosno nastavka implementacije narednih faza nPIS – sistema;*
- *Potrebno je poduzeti aktivnosti kako bi se na kraju poslovne godine mogle zaključivati kartice poreznih obveznika i na osnovu toga vršila analizu iskazanih stanja na kraju fiskalne godine;*
- *U saradnji sa nadležnim organima i institucijama nastaviti aktivnosti vezane za mogućnost korištenja bežičnog SDH sistema za prijenos podataka u cilju poboljšavanja komunikacije između poreznih ispostava i centralne baze podataka koja je neophodna za obavljanje redovnih poslova i zadataka iz nadležnosti Porezne uprave;*

- *Potrebno je nastaviti aktivnosti kako bi se postojeća baza podataka o registrovanim poreznim obveznicima ažurirala i u kojoj bi bili registrovani svi obveznici poreza i doprinosa;*
- *Izvršiti analizu provedenih aktivnosti u prethodnom periodu vezanih za implementaciju Zakona o fiskalnim sistemima i u saradnji sa Federalnim ministarstvom finansija poduzeti adekvatne mjere u cilju dosljednog izvršavanja obaveza utvrđenih navedenim Zakonom i podzakonskim aktima;*
- *U narednom periodu, potrebno je kroz razvoj „Novog informacionog poreznog sistema“ (nPIS-a) razviti aplikativni modul za podršku, koji će omogućiti procesuiranje i praćenje svih koraka u postupku prinudne naplate, na nivou Porezne uprave, u cilju efikasnije naplate javnih prihoda;*
- *Potrebno je da osoba koja upravlja službenim putničkim vozilom, za sva vozila Porezne uprave, postupa u skladu sa članom 10. Uredbe o uslovima i načinu korištenja službenih putničkih automobila u organima uprave u FBiH (“Sl. novine FBiH, broj 33/09);*
- *Potrebno je da Služba za unutrašnju kontrolu obavlja sve poslove utvrđene Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji Porezne uprave FBiH i Pravilnikom o internim kontrolama;*
- *Izvršiti dopune Pravilnika o internim kontrolama u dijelu obuhvatanja svih bitnih procesa iz nadležnosti Porezne uprave (porezno knjigovodstvo, evidencija poreznih obveznika, prinudna naplata, inspekcijski nadzor). Potrebno je uspostaviti funkcionalni sistem internih kontrola u cilju dosljedne provedbe zakonskih i ostalih propisa;*
- *Potrebno je uspostaviti funkciju interne revizije u skladu sa Zakonom o budžetima u FBiH i Zakonom o internoj reviziji u javnom sektoru u FBiH;*
- *Potrebno je, uz informacionu podršku putem softvera, na nivou Središnjeg ureda uspostaviti pomoćnu evidenciju upisanih hipoteka koje se stavljaju ukoliko porezni obveznici ne plate porezne obaveze u roku određenom u nalogu za plaćanje, u skladu sa članom 50. Zakona o Poreznoj upravi;*
- *Prema Federalnom ministarstvu finansija inicirati donošenje Izmjena i dopuna Pravilnika o procedurama prinudne naplate poreznih obveznika, u vezi sa načinom postupanja sa oduzetom robom koja je izuzeta u postupku prinudne naplate, a ista se ne može vratiti dužniku nakon svih poduzetih postupaka prodaje, kao i za imovinu koja je izuzeta ali se čuva kod poreznog obveznika kada je isti otuđi;*
- *U cilju izmirenja utuženih obaveza u zakonskim rokovima i izbjegavanja plaćanja na ime sudskih troškova i zateznih kamata (koje se obračunavaju zbog neizmirenih dugovanja u zakonskom roku) i dalje poduzimati aktivnosti prema Federalnom ministarstvu finansija kako bi se obezbjedila sredstava za izmirenje dugovanja Porezne uprave po osnovu manje isplaćenih plata, toplog obroka, regresa i jubilarnih nagrada;*
- *U saradnji sa resornim Ministarstvom finansija i Službom za zajedničke poslove organa i tijela FBiH, i dalje poduzimati aktivnosti u cilju iznalaženja trajnog rješenja za smještaj organizacionih jedinica Porezne uprave, odnosno smanjenja izdataka za unajmljivanje imovine i opreme.*

4. OSVRT NA PREPORUKE REVIZIJE ZA 2009. GODINU

Na osnovu izvršene revizije finansijskih izvještaja za 2010. godinu, a u sklopu iste i provjere da li je postupljeno po preporukama datim u prethodnim revizijama, ističemo da **Porezna uprava nije postupila po preporukama koje se odnose na:**

- odabir dobavljača za nabavku roba, usluga i izvođenja radova uz dosljedno poštivanje članova 6. i 10. Zakona o javnim nabavkama BiH, u dijelu izbjegavanja dijeljenja predmeta nabavke;



- uvid u cjelokupnu dokumentaciju vezanu za ulaganja u izgradnju poslovne zgrade u Livnu, te s tim u vezi poduzimanje adekvatnih mjera u cilju zaštite utrošenih budžetskih sredstava;
- uvid u dokumentaciju u vezi evidentiranih stanova, sredstava u pripremi i materijalnih prava u knjigovodstvenim evidencijama Kantonalnog poreznog ureda Mostar, te u skladu sa konstatovanim poduzimanje adekvatnih aktivnosti;
- razvijanje aplikativnog modula za podršku, kroz razvoj „Novog informacionog poreznog sistema“ (nPIS-a), koji će omogućiti procesuiranje i praćenje svih koraka u postupku prinudne naplate, na nivou Porezne uprave, kao i uspostavljanje pomoćnih evidencija upisanih hipoteka, koje se stavljaju ukoliko porezni obveznici ne plate porezne obaveze u roku određenom u nalogu za plaćanje, u skladu sa članom 50. Zakona o Poreznoj upravi;
- uvid u stanje neizmirenih obaveza poreznih obveznika na dan 31.12.2009. godine i analiza nerasknjiženih uplata koje nisu evidentirane na karticama poreznih obveznika;
- u saradnji sa Federalnim ministarstvom finansija poduzimanje aktivnosti radi otklanjanja utvrđenih razlika koje dovode do značajnog broja izvršenih uplata javnih prihoda koji se ne mogu evidentirati na karticama poreznih obveznika;
- utvrđivanje razloga različitog iskazivanja podataka o javnim prihodima iz nadležnosti Porezne uprave sa podacima s kojim raspolaže Federalno ministarstvo finansija;
- izmjene i dopune Pravilnika o procedurama prinudne naplate poreznih obaveza, u vezi sa načinom postupanja sa oduzetom robom koja je izuzeta u postupku prinudne naplate, a ista se ne može vratiti dužniku nakon svih poduzetih postupaka prodaje;
- obavljanje poslova Službe za unutrašnju kontrolu koji su utvrđeni Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i Pravilnikom o internim kontrolama;
- izmjene i dopune Pravilnika o internim kontrolama u dijelu utvrđivanja stepena rizika za sve bitne procesa iz nadležnosti Porezne uprave (porezno knjigovodstvo, evidencija poreznih obveznika, prinudna naplata, inspeksijski nadzor);
- uspostavu funkcije interne revizije, u skladu sa Zakonom o budžetima u FBiH i Zakonom o internoj reviziji u javnom sektoru u FBiH.

Preporuke po kojima je djelimično postupljeno odnose se na:

- aktivnosti vezane za redizajn procesa knjiženja poreskih obveznika, odnosno centralizovano vođenje registra poreznih obveznika;
- isplaćivanje izdataka za bruto plaće i naknade samo za namjene i u visini utvrđenoj u odobrenom Budžetu Porezne uprave;

Preporuke koje je Porezna uprava ispoštovala odnose se na:

- prema Federalnom ministarstvu finansija iniciranje donošenja Izmjena i dopuna Zakona o Poreznoj upravi FBiH, od strane nadležnih organa i institucija, kojima bi se tačno utvrdili poslovi i zadaci Porezne uprave;
- definisanje objektivnih, mjerljivih i brojčano iskazivih kriterija, na osnovu kojih će se izvršiti bodovanje tehničkih karakteristika ponuđene opreme (ili njenog kvaliteta), u cilju odabira „ekonomski najpovoljnije ponude“ u skladu sa članom 34. Zakona o javnim nabavkama BiH iz razloga što u 2010. godini navedeno nije bio kriterij za odabir najpovoljnije ponude;
- nastavak aktivnosti vezanih za obezbjeđenje korištenja bežičnog SDH sistema za prijenos podataka u cilju poboljšavanja komunikacije između poreznih ispostava i centralne baze podataka;
- sačinjavanje detaljnog Plana finansijskih potreba za razvoj „Novog poreznog informatičkog sistema Porezne uprave“ (nPIS-a) neophodnog u implementaciji postojećih poreznih zakona;
- poduzimanje aktivnosti u cilju iznalaženja trajnog rješenja za smještaj organizacionih jedinica Porezne uprave u cilju smanjenja izdataka za unajmljivanje imovine i opreme;
- poduzimanje aktivnosti prema Federalnom ministarstvu finansija, kako bi se obezbjedila sredstava za izmirenje pravosnažnih presuda po osnovu manje isplaćenog regresa i jubilarnih nagrada iz 2005. godine;

5. NALAZI I PREPORUKE

5.1 Sistem internih kontrola

Revizijom je izvršeno ispitivanje sistema internih kontrola, kako bi se procijenila tačnost i pouzdanost podataka na kojima se baziraju finansijski izvještaji, te da li je finansijsko upravljanje usklađeno sa važećim zakonskim propisima. Odgovornost na uspostavi sistema internih kontrola je na rukovodstvu Porezne uprave čiji temelj predstavlja postojanje odgovarajućeg kontrolnog okruženja. Polazni osnov za uspostavu kontrolnog okruženja je na uspostavljanju adekvatne organizacione strukture i donošenju kvalitetnih internih akata.

Način rada i poslovi koji su u nadležnosti Porezne uprave uređeni su Zakonom o Poreznoj upravi. Obzirom da je značajan dio poslova iz nadležnosti Porezne uprave prenesen na nivo države u skladu sa Zakonom o sistemu indirektnog oporezivanja, u julu mjesecu 2010. godine donesen je Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o Poreznoj upravi („Službene novine FBiH“ br.40/10) sa stvarnim poslovima koji su ostali u nadležnosti iste. U navedenim izmjenama Zakona o Poreznoj upravi, uključene su i obaveze Porezne uprave u skladu sa Zakonom o jedinstvenom sistemu registracije, kontrole i naplate doprinosa. U skladu sa tim izvršene su izmjene Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji kojim je Porezna uprava organizovana na dva nivoa, i to Središnji ured i kantonalni porezni uredi sa pripadajućim poreznim ispostavama po općinama. Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji, koji kao pisana procedura čini temelj i sastavni dio sistema internih kontrola, uređen je način rada i rukovođenja, kao i opis radnih mjesta za obavljanje poslova i zadataka. Navedenim Pravilnikom, sistematizovana su 1.733 radna mjesta, a na dan 31.12.2010. godine Porezna uprava imala je 1.296 popunjenih radnih mjesta ili 74,80 % od predviđenih. U odnosu na prethodnu godinu, ukupan broj zaposlenih je veći za 30, a u toku 2010. godine primljeno je 69 novih uposlenika a broj zaposlenika kojima je prestao radni odnos po raznim osnovama bio je 39. Evidentna je nepopunjenost radnih mjesta u svim sektorima Središnjeg ureda, kao i u većini kantonalnih ureda. To je posebno izraženo u Sektoru za informacionu tehnologiju (gdje je od sistematizovanih 68 radnih mjesta popunjeno 33), Sektoru za registraciju, kontrolu i naplatu doprinosa (sistematizovano 25, a popunjeno 5 radnih mjesta) i Sektoru za inspekcijски nadzor, obavještavanje i istrage (sistematizovano 87, a popunjeno 63 radnih mjesta) i kantonalnim službama prinudne naplate.

Pravilnikom o izmjenama Pravilnika o internim kontrolama donesenim u novembru 2009. godine, izvršena je procjena rizika (nizak i srednji) za 14 procesa rada, ali bez prijedloga mjera za otklanjanje neželjenih dešavanja. Utvrdili smo da su istim i dalje ostali neobuhvaćeni bitni procesi iz nadležnosti Porezne uprave (porezno knjigovodstvo, evidencija poreznih obveznika, prinudna naplata, inspekcijски nadzor). Navedenim Pravilnikom predviđeno je da postupke nadgledanja zakonitosti i provođenja pisanih internih kontrolnih postupaka i procedura vrši Odsjek za unutrašnju kontrolu koji je donošenjem novog Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji postao samostalna Služba za unutrašnju kontrolu. Također, novim Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji predviđena je Služba za internu reviziju sa 4 zaposlena, kao posebno tijelo, koja je funkcionalno nezavisna i neposredno odgovorna direktoru u skladu sa odredbama člana 63. Zakona o budžetima u Federaciji BiH i Pravilnikom o internoj reviziji budžetskih korisnika, međutim ista do okončanja revizije nije popunjena.

Služba za unutrašnju kontrolu, tokom 2010. godine imala je popunjeno samo jedno radno mjesto - šefa Službe iako je Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji predviđeno 6 radnih mjesta. Prema prezentiranom Izvještaju o radu, konstatovali smo da je Služba za unutrašnju kontrolu obavljao samo dio poslova (pokretanje disciplinskih postupaka) u odnosu na poslove predviđene Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji i u odnosu na doneseni Plan rada za 2010. godinu. Naime, Služba nije vršila izvještavanje o uočenim nepravilnostima i usklađenostima sa zakonima i propisima i predlaganje mjera za njihovo otklanjanje, nije vršila nadzor nad poštivanjem internih procedura i politika Porezne uprave i nije kontrolisana koordinacija, usmjeravanje i izvršavanje programa Porezne uprave. Zbog naprijed navedenog ne može se potvrditi da je Služba za unutrašnju kontrolu, u potpunosti, obavljala poslove propisane Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji.

Iako su za većinu poslovnih aktivnosti donesene pisane procedure i pravila rada, provedenom revizijom smo utvrdili nedosljednu primjenu Procedura o načinu korištenja i upotrebi mobilnih i fiksnih telefona - u dijelu da se više stvoreni izdaci od dozvoljenih ne refundiraju od strane zaposlenika, Procedura o uslovima i

načinu korištenja službenih vozila - u dijelu praćenja troškova za sva vozila Porezne uprave i pravilnog popunjavanja putnih naloga za vozila, Pravilnika o naknadama za putne troškove uposlenih – u dijelu obračuna i isplate putnih naloga za inostranstvo na osnovu kompletne dokumentacije i u dijelu pravilnog obračuna dnevnica u zemlji i inostranstvu i Pravilnika o poklonima i reprezentaciji – u dijelu da se na računima za konzumaciju jela i pića nisu navodile zabilješke kojim povodom i u koju namjenu su isti nastali, što smo detaljno naveli u Izvještaju i Pismu menadžmentu.

Nakon provedene revizije finansijskih izvještaja za 2010. godinu utvrđeno je da je sistem internih kontrola unaprijeđen u odnosu na raniji period, ali da je još uvijek nezadovoljavajući u dijelu dosljedne primjene zakonskih propisa, vezanih za provođenje javnih nabavki (Tačka 5.5. Izvještaja), pravilnog popisa i usaglašavanja knjigovodstvenog i stvarnog stanja kao i pravilnog iskazivanja u knjigovodstvenim evidencijama zaliha programskih i fiskalnih plombi (Tačka 5.6. Izvještaja).

Potrebno je da Služba za unutrašnju kontrolu obavlja sve poslove utvrđene Pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji Porezne uprave FBiH i Pravilnikom o internim kontrolama;

Izvršiti dopune Pravilnika o internim kontrolama u dijelu obuhvatanja svih bitnih procesa iz nadležnosti Porezne uprave (porezno knjigovodstvo, evidencija poreznih obveznika, prinudna naplata, inspeksijski nadzor). Potrebno je uspostaviti funkcionalni sistem internih kontrola u cilju dosljedne provedbe zakonskih i ostalih propisa;

Potrebno je uspostaviti funkciju interne revizije u skladu sa Zakonom o budžetima u FBiH i Zakonom o internoj reviziji u javnom sektoru u FBiH.

5.2 Obavljanje poslova iz nadležnosti Porezne uprave

Od svih poslova i zadataka iz nadležnosti Porezne uprave, poseban značaj imaju i najaktuelniji su evidencija poreznih obveznika, uključujući IT sistem, poslovi prinudne naplate, implementacija Zakona o porezu na dohodak, pripreme za implementaciju Zakona o jedinstvenom sistemu registracije, kontrole i naplate doprinosa i implementacija Zakona o fiskalnim sistemima.

5.2.1 Informacioni sistem Porezne uprave FBiH

Sadašnji informacioni sistem Porezne uprave je razvijen u sklopu realizacije USAID - ovih projekata, u vezi sa modernizacijom porezne administracije u oblasti informacionih tehnologija, u vremenskom periodu od 2001 – 2006. godine pod nazivom TAMP (Tax Administration Modernization Project). Iako je Porezna uprava tokom 2009. godine okončala proces nabavke i instalacije **druge faze Novog poreznog informacijskog sistema (nPIS-a)** koji je u skladu sa Okvirnim sporazumom sa izabranim dobavljačem trebao biti okončan, testiran i instaliran do kraja 2010. godine, **do okončanja revizije isti se još nalazio u fazi testiranja.** Druga faza nPIS-a podrazumjeva razvoj i instaliranje informacionog sistema – softvera za porezno knjigovodstvo za porez na dohodak i ostale vrste poreza odnosno javnih prihoda u nadležnosti Porezne uprave, nadgradnju procesiranja ostalih poreznih prijava i uplata i nadgradnju elektronskog poslovanja. Također je predviđeno da bude u skladu sa standardnim računovodstvenim pravilima, na najmodernijim tehnološkim osnovama i otvoreno za promjene u poreznom sistemu sa dodavanjem ili ukidanjem pojedinih vrsta poreza, doprinosa, taksi, naknada i slično. Rješenje treba da bude integrisano u okruženje Porezne uprave na transakcijskom nivou, a u okruženje izvan Porezne uprave (Ministarstvo finansija, vanbudžetski korisnici javnih sredstava, bankarski sistem) u obimu i na način koliko je spremno okruženje – od transakcijskog do paketnog načina. Prema izjavi odgovorne osobe razlog zbog kojeg nije ispoštovan rok primjena druge faze nPIS-a je u tome što je došlo do promjena u podzakonskim aktima i uočenih dodatnih potreba u odnosu na one zahtjeve koji su prvobitno definisani zbog čega je trebalo raditi na doradi programskog rješenja. Zbog toga je u 2010. godini dobavljaču koji je izabran za izradu softvera dodatno plaćeno još 88.054 KM sa kojim je potpisan **Nalog za izmjenu proizvoda koji predstavlja sastavni dio Okvirnog ugovora o razvoju softvera koji je potpisan krajem 2008. godine.** U navedenom Nalogu u dijelu uticaja na vremenski plan ugovora navedeno je da isto neće uticati na vremenski plan osnovnog ugovora. **Iako su dobavljaču uredno plaćene sve obaveze za razvoj, instalaciju i implementaciju navedenog softvera (686.496 KM u 2009. i dodatnih 88.054 KM u 2010. godini), a da softver nije instaliran i stavljen u funkciju ne možemo potvrditi da je Porezna uprava poduzela**

adekvatne aktivnosti kako bi se navedene aktivnosti završile u ugovorom predviđenom roku. U Poreznoj upravi očekuju da će druga faza nPIS-a početi primjenjivati od jula mjeseca 2011. godine do kada će se izvršiti migracija podataka i prenos početnih stanja iz postojećeg poreznog knjigovodstva (TAMP-a) u bazu sistema nPIS sa prenosom stanja od 31.12.2008. godine do momenta migracije podataka. Arhivski podaci iz ranijeg perioda biće dostupni u bazi TAMP samo za čitanje. Za naredni period planirana je i paralelna obrada podataka u oba sistema.

U postojećem Poreznom knjigovodstvu, na kraju poslovne godine, nije vršeno zaključivanje poslovnih knjiga, niti je vršen prenos početnih stanja u narednu godinu, već prema izjavi odgovorne osobe, u programu postoje filteri na osnovu kojih se mogu zadati parametri kojima se definiše period za koji se mogu iskazati traženi podaci. Uzimajući u obzir naprijed navedeno nije prezentirana dokumentacija da je od strane Porezne uprave, izvršena analiza iskazanog stanja (podataka) na kraju fiskalne godine u poreznom knjigovodstvu. **Implementacijom Novog poreznog informacijskog sistema (nPIS-a) treba biti omogućeno zaključivanje poslovnih promjena na kraju godine, što je značajno iz razloga što se na taj način obezbjeđuje stvarni uvid u stanje obaveza poreznih obveznika.** Trećom fazom projekta nPIS-a, trebalo bi biti omogućeno aplikativno praćenje obavljanja poslova inspekcijiskog nadzora i prinudne naplate, kao i obračuna kamata, obzirom da postojeći informacioni sistem Porezne uprave ne omogućava navedeno.

Preporučujemo analizu statusa projekta nPIS i izradu akcijskog plana za implementaciju preostalih dijelova projekta a u cilju brže implementacije istog odnosno nastavka implementacije narednih faza nPIS – sistema;

Potrebno je poduzeti aktivnosti kako bi se na kraju poslovne godine mogle zaključivati kartice poreznih obveznika i na osnovu toga vršila analizu iskazanih stanja na kraju fiskalne godine.

Zakonom o izmjenama Zakona o Poreznoj upravi koji je donesen u julu 2010. godine Porezna uprava je proglašena kao organ od sigurnosnog značaja i institucija za provođenje zakona čime je Poreznoj upravi omogućen pristup državnoj komunikacijskoj SDH mreži -za prenos podataka za potrebe organa bezbjednosti BiH. Na osnovu toga, pokrenute su aktivnosti prema Vijeću ministara BiH da Porezna uprava zvanično postane korisnik navedenog sistema i prema Agenciji za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka (IDDEEA). Međutim, od Agencije IDDEEA dobiven je odgovor da se nalaze u proceduri zamjene opreme, obzirom da se postojeća oprema kojom se ostvaruje komunikacijska mreža prestala proizvoditi i nema je u rezervi čime Porezna uprava nema mogućnosti povezivanja dok se ne završi kompletna procedura nabavke i zamjene opreme. Na osnovu naprijed navedenog i dalje postoji **problem IT komunikacije**, u dijelu korištenja bežične SDH mreže sa profesionalnim uređajima čiji je frekventni opseg zaštićen, licenciran i odobren od RAK -a.

U saradnji sa nadležnim organima i institucijama nastaviti aktivnosti vezane za mogućnost korištenja bežičnog SDH sistema za prijenos podataka u cilju poboljšavanja komunikacije između poreznih ispostava i centralne baze podataka koja je neophodna za obavljanje redovnih poslova i zadataka iz nadležnosti Porezne uprave.

5.2.2 Evidencija poreznih obveznika

U Federaciji BiH registracija poreznih obveznika se vrši na kantonalnom nivou, tj. formiraju se kantonalne baze podataka koje se sedmično objedinjuju na nivou Središnjeg ureda, a prema prezentiranoj dokumentaciji navedeno je razlog što se ne raspolaze sa pravovremenim informacijom za praćenje rada poreznih obveznika. Osim toga niti jednim zakonskim propisom nije regulisana obaveza brisanja iz registracije onih pravnih poreznih obveznika koji prestaju sa radom i koji su brisani iz sudskog registra tako da se ne može potvrditi sa sigurnošću stvarni broj registrovanih poreznih obveznika. Prema podacima Porezne uprave, na dan 31.12.2010. godine, ukupno je registrovano 121.639 poreznih obveznika, od čega 69.108 pravnih lica i 52.531 fizičkih lica. Podaci o građanima, kao poreznim obveznicima, preuzimaju se iz CIPS – ove baze podataka, a na datum bilansa, po različitim osnovama, evidentirano je 2.000.596 građana. **Osim registrovanih pravnih lica, poduzetnika i građana kao uplatioci javnih prihoda često se javljaju i drugi subjekti (stranci i maloljetne osobe) što prema izjavi odgovorne osobe, uzrokuje probleme u identifikaciji uplatioca sredstava zbog čega je Porezna uprava inicirala promjenu Pravilnika o dodjeli identifikacionog broja i porezne registracije stranaca, a ista nije usvojena do završetka revizije.**

Podaci o uplatama javnih prihoda preuzimaju se iz depozitnih banaka u elektronskoj formi, u obliku RAS fajla koji se dostavlja putem interneta, kao prilog e - mail poruke. Usaglašavanje (knjiženje uplata) vrši se automatski, na osnovu CIPS-ove baze podataka građana (JMBG-a) i registrovane baze podataka jedinstvenih identifikacionih brojeva poreznih obveznika - pravnih i fizičkih lica (TIN – ova). **Međutim, ukoliko porezni obveznici ili službenici na uplatnim mjestima, tačno i ispravno ne popune nalog za plaćanje javnih prihoda, tada se ni predmetne uplate, koje od strane banaka dolaze u RAS datoteci, ne mogu automatski rasknjižiti na knjigovodstvenoj kartici poreznog obveznika, i ostaju neproknjižene.** Uvidom u dokumentaciju, konstatovali smo da depozitne banke i dalje dostavljaju nepotpune podatke o uplatama poreznih i neporeznih prihoda, a najveće greške su u brojevima TIN-ova i JMBG-a. Prema prezentiranim podacima, u vremenskom periodu od 01.01. - 31.12.2010. godine, od strane banaka dostavljeno je 7.873 uplate u ukupnom iznosu od 6.840.390 KM, u kojima su poslovne banke upisivale 13 nula ili jedinica umjesto TIN – ova ili JMBG-a poreznih obveznika, zbog čega se u tom momentu nisu mogle rasknjižiti na karticama poreznih obveznika. Navedeno je potrebno riješiti u narednom periodu preko nadležnih institucija u smislu da se poslovne banke obavežu da prilikom uplate obavezno unose TIN-ove (odnosno JMBG-a) poreznih obveznika. U najvećem broju slučajeva, zbog naprijed navedenog u 2010 godini 20.032 uplata poreznih obaveza ostalo je nerasknjiženo na karticama poreznih obveznika ili 5.257.296 KM. Navedeni nedostatak konstatovan je i u prethodnoj reviziji i ne može se potvrditi da su poduzete adekvatne aktivnosti na otklanjanju istih. **Uzimajući u obzir vrijednost izvršenih uplata javnih prihoda koji nisu evidentirani na karticama poreznih obveznika u 2010. godini (5.257.296 KM), ne može se potvrditi da Porezna uprava raspolaže sa potpunim informacijama o utvrđenim, izmirenim i neizmirenim obavezama poreznih obveznika za uplatu javnih prihoda.**

Uvidom u dokumentaciju, konstatovano je da se između Porezne uprave i Federalnog ministarstva finansija – Trezora FBiH ne vrši usklađivanje naplaćenih javnih prihoda, zbog čega su konstatovane značajne razlike prilikom prezentiranja naplaćenih javnih prihoda u toku fiskalne godine. **Prema prezentiranim podacima u Izvještaju o prikupljenim poreznim i neporeznim javnim prihodima i radu Porezne uprave FBiH za 2010. godinu ukupno ostvareni porezni i neporezni javni prihodi u Federaciji BiH, u 2010. godini iznose 3.851.646.965 KM, dok visina istih prema prezentiranom Izvještaju koji je sačinjen od strane Federalnog ministarstva finansija iznosi 3.907.235.397 KM, što predstavlja razliku od 55.588.432 KM.**

Potrebno je da Porezna uprava izvrši uvid u stanje neizmirenih obaveza poreznih obveznika na dan 31.12.2010. godine, kao i da izvrši analizu nerasknjiženih uplata koje nisu evidentirane na karticama poreznih obveznika, te u skladu sa konstatovanim poduzme adekvatne aktivnosti u cilju iskazivanja istinitog i tačnog stanja neizmirenih obaveza po osnovu neuplaćenih javnih prihoda;

U saradnji sa Federalnim ministarstvom finansija, nastaviti aktivnosti u cilju otklanjanja utvrđenih razloga za pojavu značajnog broja izvršenih uplata javnih prihoda koji se ne mogu evidentirati na karticama poreznih obveznika;

Preporučuje se uvid u dokumentaciju i utvrđivanje razloga različitog iskazivanja podataka o ostvarenim javnim prihodima iz nadležnosti Porezne uprave sa podacima s kojim raspolaže Federalno ministarstvo finansija i poduzimanje aktivnosti u skladu sa utvrđenim.

5.2.3 Aktivnosti Porezne uprave na implementaciji Zakona o porezu na dohodak, Zakona o jedinstvenom sistemu registracije, kontrole i naplate doprinosa i Zakona o fiskalnim sistemima

Zakon o porezu na dohodak primjenjuje se već dvije godine, ali 2010. godina je prva godina u kojoj su fizička lica bila dužna predati godišnju prijavu putem koje mogu ostvariti pravo na olakšice i povrat poreza na dohodak za 2009. godinu. U svrhu realizacije poslova iz njene nadležnosti, Porezna uprava je u 2010. godini provodila predviđene aktivnosti koje su se odnosile na testiranje i doradu informacionog sistema - softvera za porezno knjigovodstvo za porez na dohodak i ostale vrste poreza, nadogradnju procesiranja ostalih poreznih prijava i uplata, nadogradnju elektronskog poslovanja, prijem i obrada poreznih prijava, kreiranje softverskog modula za utvrđivanje iznosa za povrat više uplaćenog poreza na dohodak.

Radi realizacije zadataka iz ovog Zakona formiran je Odbor Porezne uprave za implementaciju Zakona o porezu na dohodak koji je formiran od strane direktora Porezne uprave kao i Odbor za nadzor nad implementacijom istog Zakona koji je formirala Vlada FBiH. Aktivnosti odbora Porezne uprave odnosile su

se na primjenu odredbi Zakona o porezu na dohodak u dijelu podnošenja, obrade i kontrole godišnjih prijava poreza na dohodak, predlaganja Odboru Vlade FBiH izmjena Zakona i Pravilnika o promjeni Zakona o porezu na dohodak koje su se odnosile na prolongiranje propisanih rokova za predaju godišnjeg izvještaja o isplaćenim platama, godišnje prijave poreza na dohodak i povrat poreza. Odbor Vlade FBiH za nadzor nad implementacijom ovog Zakona je na osnovu Izvještaja Odbora Porezne uprave vršio nadzor nad implementacijom Zakona predlažući prijedloge Izmjena Zakona i Pravilnika o izmjenama i dopunama Pravilnika o primjeni Zakona o porezu na dohodak sa posebnim akcentom na izdavanje rješenja za povrat poreza od strane Porezne uprave i izvršenje povrata preplaćenog poreza na dohodak za 2009. godinu u zakonski utvrđenom roku (do 31.12.2010.godine). Na osnovu Izvještaja Sektora za poreznu obradu izvještavanje i informacione tehnologije u toku 2010. godine Poreznoj upravi je podneseno 410.933 zahtjeva za izdavanje poreznih kartica od koji je nakon izvršenih provjera nosioca poreznih kartica kao i lica navedena kao izdržavani članovi, kao i provjera tačnosti utvrđenog koeficijenta ličnog odbitka, u nPIS uneseno 406.764 poreznih kartica. Na osnovu toga do kraja 2010. godine izdato je 426.645 poreznih kartica. Osim toga, u 2010. godini zaprimljeno je 24.549 zahtjeva za povrat poreza, a za 21.736 su donesena rješenja u ukupnom iznosu od 2.290.920 KM, a 21.199 rješenja dostavljeno je poreznim obveznicima.

Zakon o jedinstvenom sistemu registracije, kontrole i naplate doprinosa donesen je u julu 2009. godine, a njegova primjena je počela od 01.01.2010. godine. Navedenim Zakonom uređuje se uspostavljanje i upravljanje Jedinstvenim sistemom registracije, kontrole i naplate doprinosa koji će se voditi u Poreznoj upravi FBiH. Podaci iz Jedinstvenog sistema koriste se u svrhu ostvarivanja prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja, zdravstvenog osiguranja i prava po osnovu osiguranja u slučaju nezaposlenosti. U skladu sa ovim Zakonom Porezna uprava je izvršila Izmjene Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji i sistematizaciji radnih mjesta formiravši u Središnjem uredu u Sarajevu Sektor za registraciju, kontrolu i naplatu doprinosa kojim je sistematizovano 25 radnih mjesta. S tim u vezi Porezna uprava je bila dužna do aprila 2010. godine (9. mjeseci od dana stupanja na snagu Zakona) preuzeti zaposlenike koji su radili na poslovima registracije i kontrole obveznika uplate doprinosa iz vanbudžetskih fondova što je okončano tek krajem 2010. odnosno početkom 2011. godine kada je primljeno ukupno 56 uposlenika od čega 52 iz Federalnog zavoda PIO / MIO i 4 uposlenika iz Zavoda zdravstvenog osiguranja FBiH. U cilju implementacije ovog Zakona Porezna uprava je do okončanja revizije izvršila migraciju podataka na način da su preuzeta trenutna stanja evidentirana u vanbudžetskim fondovima što je prouzrokovalo probleme u dijelu velikog broja neslaganja podataka o registrovanim poreznim obveznicima u Federalnom zavodu PIO / MIO i podataka o istim u Zavodima zdravstvenog osiguranja u dijelu neslaganja jedinstvenih matičnih brojeva, ili slučajeva da su porezni obveznici prijavljeni u Federalnom zavodu PIO /MIO, a nisu prijavljeni u Zavodima zdravstvenog osiguranja ili obratno. U maju 2011. godine Porezna uprava je sa svim korisnicima Jedinstvenog sistema registracije, kontrole i naplate doprinosa (Federalni zavod PIO/MIO, Zavod zdravstvenog osiguranja i reosiguranja FBiH, Federalni zavod za zapošljavanje i Federalni zavod za statistiku) potpisala Protokol o razmjeni podataka kojim je regulisan način korištenja, proces razmjene podataka i odgovornost za sigurnost korištenja tih podataka.

Radi realizacije zadataka iz ovog Zakona formiran je Odlukom direktora Odbor Porezne uprave za implementaciju Zakona o jedinstvenom sistemu registracije, kontrole i naplate doprinosa kao i Odbor za nadzor nad implementacijom istog Zakona koji je formirala Vlada FBiH. U izvještajima navedenih odbora konstatovano je da je do kraja godine na osnovu unesenih podataka u Jedinstveni sistem ukupno 420.417 zaposlenih kojima se po raznim osnovama ne slažu podaci koji su preneseni iz vanbudžetskih fondova. Zbog toga, je na prijedlog projektnog tima iz TAF projekta i Porezne uprave preko Odbora Vlade FBiH inicirana izmjena Pravilnika o primjeni Zakona o porezu na dohodak koja je usvojena od strane ministra Federalnog ministarstva finansija 08.12.2010. godine sa primjenom od 01.01.2011. godine kojom je utvrđena obaveza poslodavaca (isplatioca plaća) da mjesečno sačinjavaju obrazac MIP-1023 u kojem se za svakog zaposlenika popunjavaju podaci o matičnom broju, uplaćenim akontacijama poreza na dohodak i doprinosa. Prema izjavama odgovornih osoba na ovaj način bi se isčistila i ažurirala postojeća baza podataka.

Potrebno je nastaviti aktivnosti kako bi se postojeća baza podataka o registrovanim poreznim obveznicima ažurirala i u kojoj bi bili registrovani svi obveznici poreza i doprinosa.

Zakon o fiskalnim sistemima donesen je u 28.12. 2009. godine, sa početkom primjene od 01.01.2010. godine. Ovim Zakonom definiše se obaveza evidentiranja prometa preko fiskalnih sistema koja podrazumjeva obavezu evidentiranja svakog pojedinačno ostvarenog prometa preko fiskalnih uređaja i to

nezavisno od načina plaćanja (gotovina, ček, kartica, virman i slično) koju ima svako lice koje je upisano u odgovarajući registar za promet dobara, odnosno za pružanje usluga klijentima. Radi implementacije odredbi Zakona od strane Federalnog ministarstva finansija su osnovane dvije Komisije i to Komisije za izdavanje i ukidanje odobrenja proizvođačima zastupnicima fiskalnih sistema i Komisija za ispitivanje ispravnosti tehničkih i funkcionalnih karakteristika dijelova fiskalnog sistema. Zakonom o fiskalnim sistemima nisu definisani rokovi do kojega je potrebno da Federalno ministarstvo finansija donese provedbene akte niti rok za završetak procesa fiskalizacije, što je definisano Dinamičkim planom fiskalizacije koji je do okončanja revizije produžavan 4 puta. Prvobitnim planom krajnji rok obaveze fiskalizacije je bio 28.02.2011.godine, a zadnjim izmjenama produžen je do 15.07.2011.godine. Osim toga nije bio donesen nikakav Akcioni plan kojim bi se detaljno propisale pripreme aktivnosti koje su trebale biti provedene od strane Federalnog ministarstva finansija i Porezne uprave, kao što su nabavka aplikativnog softvera, troškovi informisanja javnosti i edukacija uposlenika Porezne uprave koji će biti direktno angažovani na provođenju fiskalizacije kako bi se postupak fiskalizacije završio u predviđenim rokovima.

Pravilnikom o postupcima i redosljedu radnji u procesu fiskalizacije u članu 4. propisane su tehnike, postupci i obaveze u procesu fiskalizacije za Poreznu upravu i ovlaštena lica Porezne uprave. Posebno skrećemo pažnju da za realizaciju ovog Zakona prvobitnim Budžetom za 2010. godinu nisu bila predviđena neophodna finansijska sredstva, već su ista odobrena Rebalansom Budžeta FBiH za 2010. godinu u ukupnom iznosu od 1.472.700 KM. Porezna uprava je radi implementacije ovog Zakona formirala, Rješenjem direktora od 02.11.2010. godine, Odbor Porezne uprave za implementaciju Zakona o fiskalnim sistemima čiji je zadatak da kontinuirano prati, koordinira i poduzima aktivnosti na implementaciji zakona i o tome redovno, najmanje jednom sedmično izvještava direktora. U skladu sa zakonskim obavezama Porezna uprava je 07.07. 2010. godine pokrenula postupak nabavke odnosno odabir dobavljača za izradu aplikativnog softvera, a obzirom da je isti poništen Rješenjem Ureda za razmatranje žalbi od 29.09.2010. godine postupak je ponovljen, tako da je isti tek u februaru 2011.godine okončan i 25.02.2011. godine potpisan ugovor sa Konzorcijem kojeg čine QSS d.o.o., Ping d.o.o i Logosoft u ukupnom iznosu od 104.247 KM. Prema rokovima iz zaključenog ugovora i terminskog plana novo softversko rješenje bi se trebalo početi primjenjivati od početka jula 2011.godine. U vrijeme obavljanja revizije softversko rješenje je trebalo biti u fazi testiranja funkcionalnosti, međutim uvidom u funkcioniranje instalirane testne verzije aplikacije ustanovili smo da su samo dijelovi aplikacije funkcionalni.

Obzirom da je postupak nabavke softvera počeo kasno i da je bilo neophodno obezbjediti softver kako bi se ispoštovao rok za obavezu fiskalizacije poreznih obveznika kao privremeno rješenje preuzet je softver koji se koristio u procesu fiskalizacije u Republici Srpskoj. Naime na osnovu Zaključka Vlade Republike Srpske i uz saglasnost Federalnog ministra finansija potpisan je 13.07.2010. godine Sporazum o ustupanju prava korištenja sistema za podršku fiskalizaciji u Republici Srpskoj kojim se isti ustupa bez naknade. Sporazumom je utvrđena mogućnost pružanja usluga edukacije o načinu korištenja sistema od strane uposlenika Porezne uprave Republike Srpske na osnovu čega je sklopljeno 6 konsultantskih ugovora o pružanju navedenih usluga. **Do kraja godine po ovom osnovu isplaćeno je ukupno 73.627 KM od čega se na neto naknade odnosi 64.668 KM plaćene poreze 7.113, KM i ostale troškove (prevoz, dnevnice i smještaj) 1.846 KM. Ovde ističemo da za ostale troškove nisu plaćeni pripadajući porezi i doprinosi iako je Ugovorima definisano da će Porezna uprava na svoj teret uplatiti odgovarajuće poreze i doprinose u skladu sa važećim propisima Federacije BiH.** Preuzeti softver je omogućio samo postupak inicijalne fiskalizacije dok u slučajevima podnošenja i postupanja po zahtjevima za naknadnu fiskalizaciju (u slučajevima kad se fiskalni uređaj pokvari usljed nestručnog rukovanja), isti navedeno ne podržava što može imati za posljedicu namjerno kvarenje uređaja kako se ne bi vršilo evidentiranje prometa. Prema izvještajima Odbora za implementaciju Zakona o fiskalnim sistemima do 31.12.2010. godine na osnovu Rješenja Federalnog ministarstva finansija registrovano je 9 proizvođača / zastupnika fiskalnih sistema od čega su 4 na osnovu testiranja fiskalnih uređaja od strane imenovanih Komisija Federalnog ministarstva finansija dobila Uvjerenje o ispunjenosti tehničkih i funkcionalnih karakteristika dijelova fiskalnih uređaja. Na osnovu toga Porezna uprava je dodijelila 100.000 serija identifikacionih brojeva fiskalnih uređaja (IBFU) za 15 odobrenih fiskalnih uređaja od čega je sa 31.12.2010. godine iskorišteno 12.799 IBFU. Osim toga do 31.12.2010. godine Porezna uprava je zaprimila 939 zahtjeva za inicijalnu fiskalizaciju od čega je fiskalizovano 295 uređaja. Porezna uprava je do kraja godine dala 253 licence za autorizovani pristup softverskoj aplikaciji ovlaštenim servisima, odnosno 723 licence za pristup ovlaštenim serviserima. Provedenom revizijom nije prezentirana dokumentacija kojom bi se potvrdilo da je izvršena adekvatna analiza koristi koje će izvršenom fiskalizacijom imati Federacija BiH, odnosno koje institucije će moći

koristiti raspoložive podatke, uzimajući u obzir iznos sredstava koje će biti potrebno uložiti za implementaciju navedenog Zakona, kao i buduća ulaganja za koja će trebati obezbijediti sredstva u Budžetu FBiH za funkcionisanje i održavanje navedenog sistema. **Na osnovu svega naprijed navedenog ne možemo potvrditi da su Federalno ministarstvo finansija i Porezna uprava pravovremeno poduzeli adekvatne aktivnosti u cilju implementacije Zakona o fiskalnih sistemima i podzakonskih akata što je imalo za posljedicu prolongiranje rokova inicijalne fiskalizacije, isplate na teret Budžeta FBiH nepotrebnih troškova konsultantskih usluga u ukupnom iznosu od 73.727 KM kao i nemogućnosti postojećeg softvera obavljanja poslova naknadne fiskalizacije.**

Izvršiti analizu provedenih aktivnosti u prethodnom periodu vezanih za implementaciju Zakona o fiskalnim sistemima i u saradnji sa Federalnim ministarstvom finansija poduzeti adekvatne mjere u cilju dosljednog izvršavanja obaveza utvrđenih navedenim Zakonom i podzakonskim aktima.

5.2.4 Poslovi prinudne naplate

Zakonom o Poreznoj upravi FBiH i Pravilnikom o procedurama prinudne naplate poreznih obaveza utvrđene su mjere koje Porezna uprava poduzima u slučajevima da porezni obveznik ne izmiruje obaveze u propisanim rokovima. Na osnovu provedene revizije, iako je donesen Zakon o izmjenama Zakona o Poreznoj upravi, konstatovali smo da aktivnosti Porezne uprave, u poslovima prinudne naplate, nisu unaprijedene u odnosu na prethodni period, u dijelu mogućnosti praćenja svih koraka u postupcima prinudne naplate i uspostavljanja pomoćnih evidencija upisanih hipoteka. Osim toga i dalje je prisutan problem nedovoljnog broja uposlenih u Sektoru za prinudnu naplatu i inspekcijски nadzor, (a posebno u Odsjeku za prinudnu naplatu), kao i neadekvatna uposlenost i kvalifikaciona struktura kadrova. Za obradu podataka u prinudnoj naplati i dalje ne postoji IT program, odnosno aplikativni modul za podršku, tako da podaci nisu objedinjeni, već se mjesečno dostavljaju izvještaji od strane kantonalnih poreznih ureda u Sektor, na osnovu kojih se sačinjava pomoćna evidencija podataka o svim aktivnostima prinudne naplate. Prema prezentiranoj dokumentaciji, ukupan broj predmeta u prinudnoj naplati na dan 31.12.2010. godine bio je 58.536, na dan 31.12.2009. godine 55.999, a na dan 31.12.2008. godine 47.860, iz čega je evidentno da je broj istih svake godine u porastu. Prema podacima iz Informacije o aktivnostima Odsjeka za prinudnu naplatu za 2010. godinu ukupno stanje neizmirenih poreznih obaveza koje se nalaze u postupku prinudne naplate na dan 31.12.2010. godine iznosio je 1.402.087.072 KM. U strukturi duga najveći procenat (42,61%) se odnosi na porezne obveznike sa većinskim državnim kapitalom čija se dugovanja odnose na poreze i doprinose iz i na plaće iz prethodnih godina. Naplata ovih obaveza vezana je za Zakon o naplati i djelimičnom otpisu dospjelih, a nenaplaćenih doprinosa za socijalno osiguranje u skladu sa kojim su poreznim obveznicima date olakšice kroz otpis kamata i reprogram dugova, **što je imalo za posljedicu da se nisu mogle od strane Porezne uprave poduzimati mjere prinudne naplate.** Naime, prema Informaciji Sektora za prinudnu naplatu naprijed navedeni Zakon kojim je omogućeno reprogramiranje duga nije dao očekivane rezultate jer porezni obveznici nisu bili likvidni i nisu mogli izdržati ni plaćanje duga u ratama, a mnogi od njih nisu bili u situaciji da ponude garanciju u vidu hipoteke jer je njihova imovina već bila opterećena hipotekom banaka.

Pravilnikom o procedurama prinudne naplate poreznih obaveza, koji je donesen u skladu sa članom 62. Zakona o Poreznoj upravi FBiH, predviđeno je da ukoliko se nakon završetka postupaka prodaje i ustupanja robe Federaciji BiH sva imovina ne proda, preostali predmeti se trebaju vratiti dužniku. Međutim, u praksi se dešavaju slučajevi da je u međuvremenu pravno lice (dužnik) prestalo da radi pa se roba ne može vratiti istom, a ista je uskladištena i prouzrokuje daljnje troškove zakupa, čuvanja, itd. na teret odobrenih sredstava Poreske uprave. Osim toga, postoji značajan rizik i kod izuzete imovine u procesu prinudne naplate koja je ostavljena na čuvanje kod poreznog obveznika što može dovesti do otuđenja izuzete imovine (porezni obveznici su promijenili adrese, odnosno ne zna se šta je sa njima). Obzirom da Zakonom o Izmjenama Zakona o Poreznoj upravi, kao ni navedenim Pravilnikom, nisu definisani ovakvi slučajevi, potrebno je bilo u okviru Zakona o izmjenama Zakona o Poreznoj upravi (koji je usvojen u 2010. godini) inicirati donošenje Izmjena i dopuna procedura prinudne naplate poreznih obaveza u dijelu načina postupanja sa robom koja je izuzeta u postupku prinudne naplate.

U skladu sa članom 50. Zakona o Poreznoj upravi ukoliko porezni obveznik ne plati poreznu obavezu koju je razrezala Porezna uprava u roku određenom u nalogu za plaćanje, iznos porezne obaveze postaje predmet zakonske hipoteke koju u zemljišno- knjižnom uredu općinskog suda (u kojem je porezni obveznik registriran ili je vlasnik nekretnine) registruje porezni ured koji je odgovoran za naplatu neplaćene porezne

obaveze. O izvršenom upisu hipoteke odnosno brisanju hipoteke nakon izmirenja obaveza, porezni uredi obavještavaju Središnji ured, i prema tim evidencijama ukupan broj donesenih rješenja o uspostavljanju hipoteka na imovinu na dan 31.12.2010. godine iznosio je 2.055 u ukupnom iznosu od 184.984.406 KM. Kao što smo naveli i u Izvještaju za prethodnu godinu, još uvijek nije riješeno pitanje vođenja pomoćnih evidencija upisanih hipoteka, poreznim knjigovodstvom uz informacionu podršku putem softvera što je potrebno kroz sljedeće faze implementacije i razvoj Novog informacionog poreznog sistema (nPIS-a) riješiti.

U narednom periodu, potrebno je kroz razvoj „Novog informacionog poreznog sistema“ (nPIS-a) razviti aplikativni modul za podršku, koji će omogućiti procesuiranje i praćenje svih koraka u postupku prinudne naplate, na nivou Porezne uprave, u cilju efikasnije naplate javnih prihoda;

Potrebno je, uz informacionu podršku putem softvera, na nivou Središnjeg ureda uspostaviti pomoćnu evidenciju upisanih hipoteka koje se stavljaju ukoliko porezni obveznici ne plate porezne obaveze u roku određenom u nalogu za plaćanje, u skladu sa članom 50. Zakona o Poreznoj upravi;

Prema Federalnom ministarstvu finansija inicirati donošenje Izmjena i dopuna Pravilnika o procedurama prinudne naplate poreznih obveznika, u vezi sa načinom postupanja sa oduzetom robom koja je izuzeta u postupku prinudne naplate, a ista se ne može vratiti dužniku nakon svih poduzetih postupaka prodaje, kao i za imovinu koja je izuzeta ali se čuva kod poreznog obveznika kada je isti otuđi.

5.3 Budžet za 2010. godinu

U Godišnjem iskazu o izvršenju budžeta za 2010. godinu, iskazani su rashodi i izdaci u iznosu od 39.997.165 KM, što u odnosu na operativni budžet od 42.110.941 KM predstavlja ostvarenje od 94,98%.

Struktura iskazanih rashoda i izdataka je sljedeća: primanja zaposlenih 86,17 % (34.464.624 KM), izdaci za materijal i usluge 11,36% (4.542.178 KM) i izdaci za nabavku opreme 2,47% (990.363 KM).

Pregled izvršenja budžeta dat je u prilogu br. 1 Izvještaja.

5.4 Tekući rashodi

5.4.1 Izdaci za bruto plaće

U 2010. godini, troškovi koji se odnose na **primanja zaposlenih** (bruto plate i naknade, naknade zaposlenih i doprinosi) iznosili su 34.464.624 KM što je u odnosu na prethodnu godinu više za 4.183.129 KM.

Prema prezentiranim podacima, uposlenici Porezne uprave su do sada pokrenuli veliki broj sudskih sporova po osnovu neisplaćenih razlika plata, toplog obroka i regresa, u kojima se kao tužena strana pojavljuje Federacija BiH, odnosno Porezna uprava FBiH (razlika plata zbog neusklađivanja koeficijenata za period 01.10.2008. do 01.07.2009. godine; razlika toplog obroka za period 01.07.2009. do 31.12.2009. godine; razlika regresa za 2009. godinu; razlike plata od 10 % za period od 01.07.2009. do 31.12.2009. godine). Prema prezentiranim podacima koji su dostavljeni Federalnom ministarstvu finansija, ukupno procijenjena vrijednost sporova iznosi 6.040.264 KM od čega se na izvršne sudske presude odnosi 3.109.074 KM, a razliku od 2.931.191 KM čine sudski sporovi u toku.

Pored navedenih tužbi u Poreznoj upravi, ranijih godina pokrenute su i tužbe zaposlenih radi ostvarenja prava iz radnih odnosa vezano za manje isplaćeni regres za godišnji odmor iz 2005. godine i neisplaćene jubilarne nagrade u 2005. godini u skladu sa Kolektivnim ugovorom koje još uvijek nisu okončane. Prema prezentiranoj dokumentaciji, ukupna vrijednost tužbenog zahtjeva po **osnovu manje isplaćenog regresa**, iznosi 190.739 KM a parnični troškovi 117.335 KM (tužbe 801 uposlenika). Nadležni sud donio je presude u korist tužitelja, ali su od strane Porezne uprave podnesene žalbe, tako da je većina sporova još uvijek u toku, dok je određeni broj presuda postao pravosnažan i izvršan. Tako je u 2008. i 2009. godini po ovom osnovu isplaćeno 102.071 KM, pa je ostatak duga 206.003 KM ne računajući kamate koje će se obračunati u momentu pravosnažnosti presude. **Tužbe po osnovu neisplaćenih jubilarnih nagrada u 2005. godini**, u skladu sa Kolektivnim ugovorom za službenike organa uprave i sudske vlasti u FBiH, podignute su od

strane 334 zaposlenika Porezne uprave u ukupnom iznosu od 204.720 KM. Prema prezentiranoj dokumentaciji, svim tužiteljima su iz redovnih sredstava, na osnovu rješenja, isplaćena dugovanja po osnovu jubilarne nagrade, u decembru 2006. i januaru 2007. godine. Međutim, sve tužbe nisu povučene jer podnositelji tužbenih zahtjeva traže isplatu sudskih troškova (79.419 KM) i kamata.

Imajući u vidu da se sredstva za izvršenje sudskih presuda i izvršnih rješenja izvršavaju iz odobrenog budžeta Ministarstvu finansija, Porezna uprava se, u vezi obezbjeđenja sredstava za isplatu pravosnažnih presuda, dostavljanja podataka na znanje i traženja uputa za daljnje postupanje, u više navrata obraćala istom Međutim, može se konstatovati da nije ostvarena međusobna koordinacija. Navedeno je značajno i iz razloga što je potrebno skratiti put realizacije, u cilju uštede sredstava na ime troškova izvršenja i zatezних kamata.

U cilju izmirenja utuženih obaveza u zakonskim rokovima i izbjegavanja plaćanja na ime sudskih troškova i zatezних kamata (koje se obračunavaju zbog neizmirenih dugovanja u zakonskom roku) i dalje poduzimati aktivnosti prema Federalnom ministarstvu finansija kako bi se obezbjeđila sredstava za izmirenje dugovanja Porezne uprave po osnovu manje isplaćenih plata, toplog obroka, regresa i jubilarnih nagrada.

5.4.2 Izdaci za materijal i usluge

Troškovi goriva službenih vozila Porezne uprave prema knjigovodstvenim evidencijama, u 2010. godini iznosili su 147.067 KM što u odnosu na prethodnu godinu kada su ovi troškovi iznosili 130.005 KM predstavlja veće izvršenje za 17.062 KM. Procedurama o uslovima i načinu korištenja službenih vozila iz 2006. godine (koje nisu usaglašene sa Uredbom o uslovima i načinu korištenja službenih putničkih automobila u organima uprave u FBiH iz 2009. godine) utvrđena je obaveza vođenja evidencije o korištenju službenih vozila na propisanom obrascu za svaki službeni automobil. Evidenciju vodi uposlenik koji koristi službeno vozilo i u istoj se navode svi bitni podaci o vozilu (svako putovanje, sipanje goriva, urošak goriva, pređeni kilometri, servisiranje vozila i slično) i o tome izvještava Službu koja je zadužena za praćenje i vođenje evidencije o vozilima. Procedurama je također, utvrđeno da se do desetog u mjesecu za prethodni mjesec podnosi tabelarni izvještaj o upotrebi službenih vozila i o utrošenom gorivu direktoru Porezne uprave za svako vozilo posebno. **Provedenom revizijom, utvrdili smo da se Obrazac za putni nalog PN4 u pojedinim slučajevima (za 5 vozila koja se nalaze u kabinetu direktora) uopšte ne popunjavaju, a samim tim se ne vodi ni evidencija o utrošku goriva i maziva niti o pređenoj kilometraži. Za ostala vozila konstatovali smo da se u pojedinim slučajevima PN 4 obrasci ne popunjavaju uredno u dijelu: navođenja tačnog vremena polaska i dolaska službenim vozilom na odredište, pređene kilometraže za navedene relacije, a također na pojedinim obrascima nije navedena relacija kretanja u predviđenim kolonama istih.** Uvidom u mjesečne račune za gorivo konstatovali smo da su u prilogu istih detaljne specifikacije o sipanju goriva po registarskim tablicama službenih vozila, međutim uočili smo da su u istim u svim mjesečnim računima za gorivo u jednom slučaju navedeni samo ime i prezime osobe koja je točila goriva tako da ne možemo potvrditi da li se radi o službenom vozilu Porezne uprave. Osim toga, uz specifikaciju za ovo vozilo pored kupovine goriva, navedena je i kupovina hrane, opreme i tekućine za vozilo, ali nije prezentirana dokumentacija o kakvoj se nabavci radi, opravdanosti iste, kao i da se navedeni izdatak za hranu evidentirao na poziciji reprezentacije.

Potrebno je da osoba koja upravlja službenim putničim vozilom, za sva vozila Porezne uprave, postupa u skladu sa članom 10. Uredbe o uslovima i načinu korištenja službenih putničkih automobila u organima uprave u FBiH ("Sl. novine FBiH, broj 33/09);

U finansijskim izvještajima Porezne uprave za 2010. godinu, u okviru izdataka za materijal i usluge, **izdaci za unajmljivanje imovine i opreme** iskazani su u iznosu od 350.732 KM, od čega se na iznajmljivanje poslovnih prostora za smještaj organizacionih jedinica Porezne uprave odnosi 256.292 KM i 94.440 KM na iznajmljivanje skladišta za potrebe smještaja zaplijenjene robe u postupku prinudne naplate.

Vežano za iznajmljivanje poslovnih prostora ističemo da 7 organizacionih jedinica Porezne uprave koristi poslovne prostore za koje plaća zakup, od čega najveće izdatke za potrebe smještaja imaju Kantonalni porezni ured Tuzla 77.934 KM, Kantonalni porezni ured Livno 59.568, Kantonalni porezni ured Novi Travnik 55.213 KM i Kantonalni porezni ured Sarajevo 42.840 KM. Porezna uprava je poduzimala aktivnosti prema resornom Ministarstvu finansija, Vladi FBiH, Službi za zajedničke poslove organa i tijela FBiH i likvidatoru Zavoda za platni promet FBiH u vezi iznalaženja rješenja za smještaj svojih

organizacionih jedinica, kako bi se smanjili izdaci za unajmljivanje poslovnih prostora. Navedeno je imalo za posljedicu da je u septembru 2010. godine Vlada FBiH donijela Odluku o izmjenama i dopunama Odluke o davanju na korištenje nekretnina Zavoda za platni promet FBiH u likvidaciji koje su u vlasništvu FBiH, kojom su Poreznoj upravi dodijeljeni poslovni prostori u Novom Sarajevu, Mostaru, Zavidovićima i Žepču. Najveći problem je smještaj poreznih ispostava u Orašju, Tuzli, Novom Travniku i Livnu iz razloga što u navedenim mjestima nema odgovarajućih prostora kojima raspolaže Federacija BiH.

U saradnji sa resornim Ministarstvom finansija i Službom za zajedničke poslove organa i tijela FBiH, i dalje poduzimati aktivnosti u cilju iznalaženja trajnog rješenja za smještaj organizacionih jedinica Porezne uprave, odnosno smanjenja izdataka za unajmljivanje imovine i opreme.

5.5 Primjena Zakona o javnim nabavkama BiH

Za adaptaciju server sale u Središnjem uredu Porezne uprave u toku 2010. godine provedena su dva postupka javne nabavke putem konkurentskog zahtjeva za dostavljanje ponuda u ukupnoj vrijednosti od 197.412 KM. Naime, Odlukom direktora prvi postupak pokrenut je 01.04.2010. godine, a drugi postupak pokrenut je mjesec dana kasnije 05.05.2010. godine za obavljanje iste usluge - adaptacija server sale u Središnjem uredu. Vrijednost radova po prvom Ugovoru iznosila je 77.514,21 KM, a po drugom 79.938,35 KM U oba slučaja izabran je isti dobavljač „Kolinvest“ d.o.o. Sarajevo. Osim toga, uz drugi ugovor potpisan je 10.07.2010. godine i Aneks istog u ukupnoj vrijednosti 39.959,71 KM. **Na osnovu naprijed navedenog ne možemo potvrditi da je Porezna uprava postupila u skladu sa članovima 6. i 10. Zakona o javnim nabavkama BiH, koji ne dozvoljava dijeljenje predmeta ugovora s namjerom izbjegavanja primjene nabavnih postupaka utvrđenih ovim Zakonom.** Također, obzirom da se radi o značajnim investicionom ulaganja (197.412 KM) na objektu koji nije u vlasništvu Porezne uprave i ne vodi se u njenim poslovnim knjigama, nije nam prezentirana dokumentacija da je dobivena saglasnost vlasnika objekta odnosno da je sa istim potpisan ugovor kojim bi se definisala međusobna prava i obaveze i poduzele adekvatne aktivnosti u realizaciji istog.

Za nabavku goriva, pokrenuti otvoreni postupak, u 2010. godini, je poništen iz razloga što nijedan ponuđač nije mogao zadovoljiti karakteristike date u tenderskoj dokumentaciji (pokrivenost cijelog prostora FBiH i kartično poslovanje za izdavanje goriva). Utvrdili smo da Porezna uprava nije ponavljala postupak, već je za Središnji ured i Kantonalni porezni ured Sarajevo **nabavka goriva** vršena, u skladu sa potpisanim Aneksom na Ugovor iz 2008. godine (sa „OMV BH“ d.o.o. Sarajevo), a istim je definisano da se postojeći Ugovor o kontinuiranom snabdijevanju naftnim derivatima produžava do izbora najpovoljnijeg ponuđača za 2010. godinu. Ostali kantonalni porezni uredi su, na osnovu date saglasnosti direktora, kao i prošle godine, samostalno vršili odabir dobavljača na osnovu konkurentskih zahtjeva za dostavljanje ponuda ili su potpisali Aneks Ugovora sa dobavljačima sa kojima su imali sklopljene ugovore u prethodnoj godini. **Na osnovu naprijed navedenog, utvrdili smo da Porezna uprava FBiH ni u ovom slučaju nije postupila u skladu sa članovima 6. i 10. Zakona o javnim nabavkama BiH.**

Odabir dobavljača za nabavku roba, usluga i izvođenja radova vršiti uz dosljedno poštivanje članova 6. i 10. Zakona o javnim nabavkama BiH, u dijelu izbjegavanja dijeljenja predmeta nabavke, s namjerom izbjegavanja primjene odgovarajućih postupaka javnih nabavki utvrđenih naprijed navedenim Zakonom.

5.6 Ostali nalazi

Centralna popisna komisija formirana od strane direktora Porezne uprave sačinila je **Elaborat o izvršenom popisu**. Uvidom u navedeni Elaborat i Izvještaje popisnih komisija kantonalnih poreznih ureda za 2010. godinu, utvrdili smo da su značajna stalna sredstva nabavne vrijednosti 970.572 KM otpisane vrijednosti 600.420 i neotpisane (sadašnje) vrijednosti 370.152 KM predložena za rashodovanje, ali u Izvještajima popisnih komisija **nisu data adekvatna obrazloženja kojim bi se opravdali razlozi za navedeni prijedlog**. U prijedlogu sredstava za rashodovanje nalaze se i četiri stana, od kojih su za tri stana (u Kantonalnom poreznom uredu u Bihaću) prezentirani Ugovori o kupoprodaji, uplate o otkupu i zemljišno knjižni izvadci kojim se potvrđuje da su stanovi otkupljeni i uknjiženi na ime zaposlenika kojima su dati, dok je za jedan stan (u Kantonalnom poreznom uredu u Sarajevu) prezentiran samo zemljišno knjižni izvadak da je stan u vlasništvu zaposlenika Porezne uprave, **ali nije prezentirana ostala relevantna**

dokumentacija koja bi mogla poslužiti popisnoj komisiji kao dokaz za predlaganje isknjižavanja istog. Sredstva predložena za rashodovanje nisu proknjižena na stalna sredstva van upotrebe do završetka fiskalne godine u skladu sa Računovodstvenim politikama za federalne budžetske korisnike već je to urađeno u 2011. godini na osnovu Odluke o preknjiženju stalnih sredstava predloženih za rashodovanje na stalna sredstva van upotrebe. Navedenom Odlukom utvrđeno je da će provjeru opravdanosti rashodovanja stalnih sredstava obaviti Sektor za administrativne i zajedničke poslove Središnjeg ureda vizuelnim pregledom o čemu će sačiniti izvještaj, a da će se konačno isknjižavanje iz knjigovodstvenih evidencija izvršiti se na osnovu vjerodostojne dokumentacije (dokazi o fizičkom uništenju, prodaji i sl.). Odlukom je naveden rok za izvršenje ovih poslova do 30.04.2011. godine odnosno do 30.06.2011. godine, ali do okončanja revizije navedene aktivnosti nisu izvršene. **Na osnovu naprijed navedenog ne možemo potvrditi da je popis izvršen na osnovu vjerodostojne dokumentacije kao i da otpis predložene opreme nije realizovan u godini u kojoj je konstatovan u cilju istinitog i fer iskazivanja sredstava u finansijskim izvještajima imajući u vidu da se radi o značajnim sredstvima.**

Uvidom u Elaborat o izvršenom popisu konstatovali smo da se u knjigovodstvenim evidencijama Porezne uprave na poziciji Zaliha ne iskazuju fiskalne i programske plombe koje su tokom 2010. godine nabavljene (100.000 komada) u ukupnom iznosu 41.053 KM, već su iste iskazane kao rashod perioda, zbog čega je u Elaboratu iskazana samo količina istih koje nisu iskorištene na dan 31.12.2010. godine. O navedenim plombama vodi se samo pomoćna evidencija u dijelu broja izdatih plombi ovlaštenim uposlenicima, ali isto nije evidentirano u knjigovodstvenim evidencijama u skladu sa Uredbom o računovodstvu budžeta u FBiH i Pravilnikom o knjigovodstvu budžeta u FBiH, odnosno ne sačinjavaju se vjerodostojne i relevantne knjigovodstvene isprave na osnovu kojih se može izvršiti knjiženje.

U Izvještaju o obavljenoj reviziji za 2009. godinu konstatovano je da je u knjigovodstvenim evidencijama Kantonalnog poreznog ureda u Mostaru **evidentirana vrijednost stanova u iznosu od 80.000 KM, sredstava u pripremi 130.000 KM, kao i materijalna prava 232.470 KM,** ali nije bila prezentirana dokumentacija vezana za vlasništvo, odnosno status istih. U 2010. godini poduzete su aktivnosti u cilju otklanjanja navedenih nalaza iz Izvještaja o obavljenoj reviziji za 2009. godinu u dijelu da je dostavljena dokumentacija iz Kantonalnog poreznog ureda Mostar, ali do okončanja revizije ništa nije poduzeto po tom pitanju. Naime, uvidom u dokumentaciju vezanu za iskazana stanja na poziciji stanova u iznosu od 80.000 KM konstatovali smo da je data Saglasnost direktora i zamjenika direktora Porezne uprave od 26.05.1999. godine da se iz materijalnih troškova Porezne uprave izvrši finansiranje kupovine dijela stana za zaposlenika Porezne uprave u Mostaru. Na osnovu toga, v. d. direktora Kantonalnog poreznog ureda u Mostaru donio je 04.04.2000. godine Odluku o finansiranju kupovine stana u iznosu od 80.000 KM, što predstavlja 60 % vrijednosti stana i da će se navedena sredstva osigurati iz sredstava materijalnih troškova Kantonalnog poreznog ureda u Mostaru. **U prezentiranoj dokumentaciji nema dokaza da je stan u vlasništvu navedenog zaposlenika, a u Izvještaju o popisu Kantonalnog poreznog ureda Mostar navedena je samo konstatacija da su na poziciji stanova iskazana navedena sredstva kako bi se pravdala isplaćena novčana sredstva.** Za ostale iskazane pozicije koje nismo mogli potvrditi prethodne godine, dostavljena je dokumentacija na osnovu koje smo konstatovali da se iskazani iznos od **130.000 KM na poziciji Sredstava u pripremi** odnosi na izvršena plaćanja u 1998. godini po Ugovoru o isplati naknada za izvršene građevinske radove na započetom objektu u kojem je trebala biti smještena Porezna ispostava Jugozapad, ali navedeni objekat ni do danas nije završen. U vezi iskazanih stanja na **poziciji materijalnih prava u iznosu od 232.470 KM** nije dostavljena nikakva dokumentacija već je prema dopisu Kantonalnog poreznog ureda Mostar konstatovano da se radi o ulaganjima na renoviranju zgrade općine Konjic gdje je smještena Porezna ispostava, a da se dokumentacija o tome nalazi u Središnjem uredu u Sarajevu jer su sva plaćanja vršena iz istog. U vezi sa naprijed navedenim **ne možemo potvrditi da je Porezna uprava, iako je raspolagala sa potrebnom dokumentacijom, poduzela aktivnosti kako bi ispitala navedena značajna ulaganja i s tim u vezi poduzela adekvatne mjere u skladu sa zakonskim i ostalim propisima.**

Također, u Izvještaju o obavljenoj reviziji za prethodnu godinu konstatovali smo da je u Kantonalnom poreznom uredu u Livnu evidentirano ulaganje novčanih sredstava u iznosu od 99.964 KM za izgradnju poslovne zgrade, u kojoj su trebale biti prostorije ovog Poreznog ureda. Na osnovu Prijedloga Kantonalnog poreznog ureda u Livnu, kojim su navedena ulaganja predložena za otpis, donesena je Odluka direktora da se ista (zajedno sa ostalim predloženim stalnim sredstvima za otpis) preknjiže na stalna sredstva van upotrebe. Tokom 2010. godine po ovom pitanju nisu poduzimane nikakve aktivnosti, a Centralna popisna komisija predložila je direktoru Porezne uprave formiranje posebne komisije koja će utvrditi činjenično

stanje i poduzeti adekvatne aktivnosti. Imajući u vidu da se radi o značajnim ulaganjima, ne može se potvrditi da su od strane Porezne uprave poduzete adekvatne aktivnosti u cilju zaštite izvršenih ulaganja iz sredstava Budžeta FBiH.

Prilikom vršenja popisa stalnih sredstava dosljedno primjenjivati Zakon o računovodstvu u FBiH, Pravilnik o knjigovodstvu budžeta u FBiH i Računovodstvene politike za federalne budžetske korisnike, a predlaganje sredstava za rashodovanje vršiti na osnovu vjerodostojne dokumentacije;

Potrebno je izvršiti uvid u dokumentaciju vezano za isknjižavanje stana koji se vodio u knjigovodstvenoj evidenciji u Kantonalnom poreznom uredu u Sarajevu i u skladu sa konstatovanim poduzeti adekvatne aktivnosti;

Programske i fiskalne plombe voditi u knjigovodstvenim evidencijama na poziciji Zaliha u skladu sa Uredbom o računovodstvu budžeta u FBiH i Pravilnikom o knjigovodstvu budžeta u FBiH, a nabavku i evidenciju o utrošku plombi voditi na zato odgovarajućim knjigovodstvenim dokumentima. Potrebno je donijeti interni akt kojim će se regulisati način prijema, evidentiranja, čuvanja i izdavanja fiskalnih i programskih plombi;

Potrebno je izvršiti uvid u dokumentaciju, u vezi evidentiranih stanova, sredstava u pripremi i materijalnih prava u knjigovodstvenim evidencijama Porezne uprave, te u skladu sa konstatovanim poduzeti aktivnosti u cilju utvrđivanja prava raspolaganja nad stanovima, kao i pravilnog iskazivanja stalnih sredstava, u skladu sa zakonskim i ostalim propisima;

Potrebno je izvršiti uvid u cjelokupnu dokumentaciju vezano za ulaganja u izgradnju poslovne zgrade u Livnu, s tim u vezi poduzeti adekvatne mjere u cilju zaštite utrošenih budžetskih sredstava.

6. KOMENTAR

U ostavljenom roku Porezna uprava Federacije BiH očitovala se dopisom broj 13/06-2-14-1-1918-1/11 –O. M. od 01.07.2011. godine na dostavljeni Nacrt Izvještaja o izvršenoj reviziji finansijskih izvještaja Porezne uprave Federacije BiH za 2010. godinu. U navedenom očitovanju data su obrazloženja na kvalifikacije date u Nezavisnom revizorskom mišljenju, a također navedeno je da su poduzete i određene aktivnosti u skladu sa datim preporukama. Data obrazloženja nisu uticala na nalaze i utvrđene propuste navedene u Izvještaju, iz razloga što isto nije imalo značajnog uticaja na prethodno konstatovane nalaze date na osnovu izvršenog uvida u dokumentaciju prezentiranu tokom obavljanja revizije. Za dato obrazloženje koje se odnosi na to da Porezna uprava ne raspolaže sa tačnim podacima o utvrđenim, izmirenim i neizmirenim obavezama ukazujemo da u saradnji sa Federalnim ministarstvom finansija nisu poduzete adekvatne aktivnosti prema poslovnim bankama u cilju pravilnog popunjavanja naloga za plaćanje što je za posljedicu imalo pojavu značajnog broja izvršenih uplata javnih prihoda koji se nisu mogli evidentirati na karticama poreznih obveznika.

Rukovodilac Sektora za finansijsku reviziju:

Munib Ovčina, dipl. oec.

Vođa tima:

Belma Mušinić, dipl. oec.

Članovi tima:

Nasiha Biberović, dipl. oec.

Marija Marković, dipl.oec.

Prilog br. 1.
Izvršenje budžeta Porezne uprave FBiH na dan 31.12.2010. godine

u KM

Red. broj	Vrsta Rashoda	Budžet za 2010. godinu	Izmjene Budžeta za 2010.godinu ⁱ	Tekuća rezerva u 2010.godini ⁱⁱ	Zakonska preraspodjela sredstava	Smanjenje zakonskog budžeta ⁱⁱⁱ	Operativni budžet za 2010. godinu ^{iv} (od 4 do 7)	Izvršenje budžeta za 2010.god.	Izvršenje budžeta za 2009.god.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
I	Tekući izdaci (zbir od 1 do 12)	42.182.518	41.264.578		0	-641.045	40.623.533	39.006.802	39.938.165
1.	Bruto plate zaposlenih	28.480.678	27.386.364.		250.000		27.636.364	26.867.962	27.387.065
2.	Naknade troškova zaposlenih	6.007.684	5.794.371		-350.000	-415.087	5.029.284	4.756.111	6.150.167
3.	Doprinosi poslodavca	3.003.799	2.888.786		100.000		2.988.786	2.840.551	2.894.430
4.	Putni troškovi	177.900	209.900				209.900	152.629	105.273
5.	Izdaci za energiju	750.000	750.000		100.000		850.000	763.102	710.585
6.	Izdaci za komunalne usluge	1.170.000	1.170.000		-100.000	-40.000	1.030.000	1.008.652	981.842
7.	Nabavka materijala	630.000	730.000				730.000	726.323	513.986
8.	Izdaci za usluge prevoza i goriva	293.440	306.440				306.440	214.275	182.999
9.	Unajmljivanje imovine i opreme	410.500	440.500			-48.333	392.167	350.732	353.889
10.	Izdaci za tekuće održavanje	650.000	650.000				650.000	635.517	277.899
11.	Osiguranje i bankarske usluge	79.200	79.200				79.200	78.389	78.405
12.	Ugovorene usluge	529.317	859.017			-137.625	721.392	612.559	301.625
II	Izdaci za nabavku stalnih sredstava (1 +2)	1.275.475	2.366.475			-879.067	1.487.408	990.363	1.229.315
1.	Nabavka opreme	393.475	869.475			-76.067	793.408	756.358	542.819
2.	Nab.stalnih sred.u obliku prava	882.000	1.497.000			-803.000	694.000	234.005	686.496
A	Ukupno rashodi i izdaci (I+II)	43.457.993	43.631.053		0	-1.520.112	42.110.941	39.997.165	41.167.480
	Broj zaposlenih	1.424	1.424				1.296	1.296	1.264

ⁱ Zakon o izmjenama i dopunama Budžeta FBiH za 2010. godinu („Službene novine FBiH“, broj: 58/10)

ⁱⁱ Podaci preuzeti sa Rješenja i Odluka Federalnog ministarstva finansija, donešenih u skladu sa Zakonom o budžetima u FBiH i Zakonom o izvršenju budžeta za 2010. godinu.

ⁱⁱⁱ Za utvrđenu razliku od 1.520.112 KM, manje odobrenog budžeta u odnosu na ukupno odobrena sredstva (Rebalans+/-Tekuća rezerva+/-Zakonska preraspodjela), nije prezentirana dokumentacija kojom bi se potvrdio razlog smanjenja sredstava odobrenih Budžetom FBiH za 2010.godinu

^{iv} Ukupno odobrena budžetska sredstva za 2010. godinu