

Bosna i Hercegovina
Brčko distrikt BiH
URED-KANCELARIJA ZA REVIZIJU
JAVNE UPRAVE I INSTITUCIJA
u Brčko distriktu BiH



Босна и Херцеговина
Брчко дистрикт БиХ
КАНЦЕЛАРИЈА-УРЕД ЗА РЕВИЗИЈУ
ЈАВНЕ УПРАВЕ И ИНСТИТУЦИЈА
у Брчко дистрикту БиХ



Islahijet 8, telefon 049 218-220, faks 049 490-276
Ислахијет 8, телефон 049 218-220, факс 049 490-276
www.revizija-bd.ba

Broj: 01-02-03-13- 190/17

R: 07-02; 012-2/17

IZVJEŠTAJ O REVIZIJI FINANSIJSKOG POSLOVANJA
Odjeljenja za javnu sigurnost
za period 01.01.-31.12.2016. godine

Brčko, maj 2017. godine

SADRŽAJ

NEZAVISNO REVIZORSKO MIŠLJENJE.....	3
1. REZIME DATIH PREPORUKA	5
2. UVOD.....	7
3. OPĆI DIO.....	7
4. PREDMET CILJ I OBIM REVIZIJE.....	8
5. OSVRT NA NALAZE I PREPORUKE IZ PRETHODNE REVIZIJE	8
6. NALAZI I PREPORUKE.....	10
6.1. RUKOVODSTVO I SISTEM INTERNIH KONTROLA.....	10
6.2. USKLAĐENOST SA ZAKONSKIM PROPISIMA.....	11
6.3. PLAN I REALIZACIJA PLANOM PREDVIĐENIH ZADATAKA.....	12
6.4. PRIHODI	12
6.5. PLANIRANJE I IZVRŠENJE TEKUĆEG BUDŽETA.....	13
6.5.1. <i>Izdaci za bruto plate</i>	13
6.5.2. <i>Izdaci po osnovu ugovora o djelu</i>	14
6.5.3. <i>Tekući grantovi</i>	16
7. POPIS SREDSTAVA, POTRAŽIVANJA I OBAVEZA.....	17
8. OSTALI NALAZI	17
9. KOMENTAR	18
10. PRILOZI IZVJEŠTAJA O REVIZIJI	19

**Bosna i Hercegovina
Brčko distrikt BiH
URED-KANCELARIJA ZA REVIZIJU
JAVNE UPRAVE I INSTITUCIJA
u Brčko distriktu BiH**



**Босна и Херцеговина
Брчко дистрикт БиХ
КАНЦЕЛАРИЈА-УРЕД ЗА РЕВИЗИЈУ
ЈАВНЕ УПРАВЕ И ИНСТИТУЦИЈА
у Брчко дистрикту БиХ**



Islahijet 8, telefon 049 218-220, faks 049 490-276
Ислахијет 8, телефон 049 218-220, факс 049 490-276
www.revizori-bd.ba

ODJELJENJE ZA JAVNU SIGURNOST BRČKO DISTRIKTA BiH n/r šefa Odjeljenja

NEZAVISNO REVIZORSKO MIŠLJENJE

Predmet revizije

Izvršili smo reviziju finansijskog poslovanja Odjeljenja za javnu sigurnost Brčko distrikta BiH (u daljnjem tekstu: Odjeljenje), za period 01.01-31.12.2016. godine, te reviziju usklađenosti poslovanja s važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima.

Odgovornost rukovodstva

Šef Odjeljenja je odgovoran za finansijsko poslovanje Odjeljenja i usklađenost poslovanja s važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima, programom rada i odobrenim pozicijama budžeta. Ova odgovornost obuhvata: osmišljavanje, primjenu i održavanje internih kontrola koje su relevantne za sprečavanje i otkrivanje materijalno značajnih grešaka u finansijskom poslovanju Odjeljenja, kao i primjerenost i ponašanje revidiranog Odjeljenja nad sredstvima i imovinom koja mu je data na upravljanje.

Odgovornost revizora

Naša je odgovornost da izrazimo mišljenje o finansijskom poslovanju na osnovu izvršene revizije. Reviziju smo izvršili u skladu sa Zakonom o reviziji javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH (Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, brojevi: 40/08 i 29/14) i primjenjivim okvirom ISSAI revizijskih standarda („Službeni glasnik Brčko distrikta BiH“, broj: 3/15). Ovi standardi nalažu da radimo u skladu s etičkim zahtjevima i da reviziju planiramo i izvršimo na način koji omogućava da se, u razumnoj mjeri, uvjerimo da finansijsko poslovanje ne sadrži materijalno značajne pogreške, te da je poslovanje usklađeno s važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima.

Revizija uključuje sprovođenje postupaka u cilju pribavljanja revizorskih dokaza o usklađenosti finansijskog poslovanja sa zakonskim i drugim relevantnim propisima, o odobrenim i izvršenim pozicijama budžeta i izvršavanju poslova iz svoje nadležnosti. Izbor postupka je zasnovan na revizorskom prosuđivanju, uključujući procjenu rizika materijalno

značajnih pogrešaka u finansijskom poslovanju. Prilikom procjene rizika, revizor razmatra interne kontrole koje su relevantne za finansijsko poslovanje, u cilju osmišljavanja revizorskih postupaka koji su odgovarajući u datim okolnostima, i zadovoljavaju standarde revizije.

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

Osnov za izražavanje mišljenja

Nakon obavljene revizije finansijskog poslovanja, skrećemo pažnju na slijedeće:

- Odjeljenje je tokom godine angažovalo fizička lica po osnovu ugovora o djelu, a pri tome Planom i programom rada nije utvrdilo potrebe, niti je uspostavilo normativne i organizacione pretpostavke u cilju transparentnog angažovanja i načina utvrđivanja iznosa naknada. Isplaćene naknade po osnovu ugovora o djelu iznosile su 114.266,00 KM i veće su u odnosu na 2015. godinu za 55.663,00 KM (detaljnije obrazloženo u tački 6.5.2. ovog Izvještaja).
- Odjeljenje je zaposlenike, tokom 2016. godine, sedmično dodatno angažovalo, odnosno prekovremeno, više od dvanaest (12) sati, također pojedini zaposlenici su godišnje dodatno angažovani više od tristo (300) sati, što nije u skladu sa odredbama Zakona o radu Brčko distrikta BiH (detaljnije obrazloženo u tački 6.5.1. ovog Izvještaja).

Mišljenje s rezervom

Finansijsko poslovanje Odjeljenja u toku 2016. godine, osim za navedeno u prethodnom pasusu, bilo je usklađeno u svim materijalno značajnim aspektima s važećom zakonskom regulativom.

Zamjenici glavnog revizora:

Amra Ilić, dipl. oec.

mr. sci. Savo Grujić, dipl. oec.

Glavni revizor

Nekir Suljagić, dipl. oec.

1. REZIME DATIH PREPORUKA

Potrebno je, u cilju jačanja sistema internih kontrola, osigurati dosljednu primjenu postojećih pisanih procedura i pravila, te donošenje nedostajućih podzakonskih akata u cilju poboljšanja uspostavljenog sistema internih kontrola.

Potrebno je da Odjeljenje u roku predviđenim odredbama Zakona o reviziji javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH, dostavi Uredu za reviziju program mjera za prevazilaženje propusta i nepravilnosti utvrđenih u revizorskom izvještaju.

Potrebno je da Odjeljenje preduzme aktivnosti na implementaciji preporuka datih u izvještajima o obavljenoj reviziji finansijskog poslovanja prethodnih godina.

Potrebno je, da Odjeljenje prilikom donošenja pravilnika dosljedno poštuje propisane procedure.

Potrebno je, da Odjeljenje iz svoje nadležnosti, blagovremeno donese Plan i program rada koji je sastavni dio Programa rada Vlade Distrikta, kako bi isti bio podnesen Skupštini Brčko distrikta BiH u roku koji je propisan odredbama Statuta Brčko distrikta BiH.

Potrebno je, da Odjeljenje blagovremeno i kontinuirano poduzima aktivnosti na realizaciji programskih zadataka koji su predviđeni Planom i programom rada.

Potrebno je, da Odjeljenje, prilikom sačinjavanja obrazloženja o realizaciji budžeta, dosljedno primijeni odredbe Pravilnika o finansijskom izvještavanju i godišnjem obračunu budžeta Brčko distrikta BiH, u dijelu analize stalnih sredstava, izvršenja popisa, stope otpisanosti stvari i prava koja podliježu otpisu.

Potrebno je da Odjeljenje, prilikom dodatnog odnosno prekovremenog angažovanja zaposlenika, dosljedno primjenjuje odredbe Zakona o radu Brčko distrikta BiH.

Potrebno je da Odjeljenje, Planom i programom rada, na osnovu uspostavljenih normativnih i organizacionih pretpostavki za zakonit i transparentan angažman fizičkih lica po osnovu ugovora o djelu, utvrdi realne potrebe za njihovim angažovanjem i obezbijedi adekvatan i transparentan način utvrđivanja visine naknade za obavljanje poslova.

Potrebno je, popunu upražnjenih radnih mjesta vršiti dosljednom primjenom odredaba Zakona o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta BiH, kako bi se obezbijedila zakonitost rada Odjeljenja u dijelu načina zapošljavanja i izvršavanja svih ostalih obaveza poslodavca prema zaposlenicima po osnovu njihovog rada.

Potrebno je dosljedno primijeniti odredbe Zakona o porezu na dohodak u dijelu utvrđivanja osnovice za obračun poreza.

Potrebno je da Odjeljenje, od korisnika granta, prikupi dokaze da su sredstva utrošena u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama BiH, što je regulisano Programom utroška sredstava s pozicije tekući grantovi.

Potrebno je, Izvještaj o izvršenom popisu stalnih sredstava, sitnog inventara i zaliha materijala, dostaviti Centralnoj popisnoj komisiji u roku koji je propisan odredbama Uputstva o radu popisnih komisija i obavljanju popisa sredstava, potraživanja i obaveza.

Potrebno je, pri zaključivanju ugovora o izvođenju radova, utvrditi ugovorne kazne neispunjavanja obaveza u ugovorenim rokovima.

2. UVOD

Obavili smo reviziju finansijskog poslovanja Odjeljenja, na osnovu ovlaštenja datih Zakonom o reviziji javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH i drugim relevantnim propisima na osnovu godišnjeg plana revizija.

3. OPĆI DIO

Odjeljenje izvršava stručne, administrativne i druge poslove iz povjerenih mu nadležnosti Vlade Brčko distrikta BiH, koji se odnose na:

- planiranje zaštite od požara, zaštite od acidentnih i drugih nesreća, civilne zaštite, zaštite i spašavanja od prirodnih i drugih nepogoda, deminiranja i uklanjanja i uništavanja NUS-a i MES-a, osmatranje i obavještanje i fizičko-tehničko obezbjeđenje objekata,
- izdavanje građevinskih, upotrebni, tehničkih i radnih dozvola, izdavanje ovlaštenja predviđenih Zakonom o prostornom planiranju i građenju, odobrenja za obavljanje prevoza za vlastite potrebe, i saglasnosti iz nadležnosti Odjeljenja u skladu sa zakonima,
- ostale dužnosti u skladu sa zakonima i propisima Bosne i Hercegovine, Brčko distrikta BiH ili dužnosti naložene od strane Gradonačelnika Brčko distrikta BiH.

Odjeljenje u svom sastavu ima sljedeće organizacione dijelove:

- Služba zajedničkih poslova,
- Pododjeljenje za zaštitu i spašavanje i
- Pododjeljenje za izdavanje dozvola i ovlaštenja u građevinarstvu, ostalim granama privrede i fizičkim licima.

Odjeljenje je dana 09.10.2009. godine donijelo Organizacioni plan broj: 01.1-05-0327017/09, koji se primjenjuje od 01.01.2010. godine. Njime je utvrđena unutrašnja organizacija, kategorizacija radnih mjesta, naziv pozicija, opis poslova, broj uposlenika i uslovi stručne spreme za obavljanje poslova. Izmjenama i dopunama Organizacionog plana, broj: 05-000572/13 od 18.04.2013. godine, utvrđuje se nova unutrašnja organizacija Odsjeka za zaštitu od požara i spašavanja u okviru koga se ustanovljava novi organizacioni dio „Zajednički poslovi Odsjeka“, bez promjene broja izvršilaca. Izmjenama i dopunama Organizacionog plana, broj: 05-000959/14 od 10.09.2014. godine, utvrđena je nova kategorizacija radnih mjesta, te je istim predviđeno povećanje broja izvršilaca za 29 (u II kategoriji – Radnik u jedinici fizičko-tehničkog osiguranja).

Organizacionim planom, sa Izmjenama i dopunama, predviđeno je 163 zaposlenika, dok je na dan 31.12.2016. godine Odjeljenje imalo 97 zaposlenika.

4. PREDMET, CILJ I OBIM REVIZIJE

Predmet revizije je finansijsko poslovanje Odjeljenja za 2016. godinu, to jest stvarno izvršenje izdataka-rashoda tekućeg budžeta i budžeta kapitalnih potreba, kao i usklađenost poslovanja s važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima.

Cilj revizije finansijskog poslovanja Odjeljenja je da omogući revizoru da na osnovu prikupljenih dokaza izrazi mišljenje o tome da li je finansijsko poslovanje, obavljeno u skladu sa zakonskim važećim propisima kao i primjerenog ponašanja rukovodioca Odjeljenja nad sredstvima i imovinom Brčko distrikta BiH. Pored toga revizija je planirana i izvršena s ciljem pribavljanja realne osnove za ocjenu da li su preduzete sve mjere za namjensko trošenje budžetskih sredstava za svrhe za koje je dato ovlaštenje donošenjem budžeta, te davanja preporuka za daljnji rad s posebnim naglaskom na što efikasniju zaštitu javne imovine i ekonomično trošenje javnih sredstava putem jačanja internih kontrola.

Obim revizije utvrđen je internim planskim dokumentima revizije.

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

5. OSVRT NA NALAZE I PREPORUKE IZ PRETHODNE REVIZIJE

Ured za reviziju javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH, izvršio je reviziju finansijskog poslovanja Odjeljenja za 2015. godinu i dostavio konačan izvještaj broj: 01-02-03-13-276/16, dana 10.06.2016. godine. Odjeljenje je sačinilo Program mjera za prevazilaženje propusta i nepravilnosti utvrđenih u revizorskom Izvještaju za 2015. godinu, broj: 48-000981/ od 20.07.2016. godine.

Revizijom smo utvrdili, da Odjeljenje nije u roku od 30 dana dostavilo Uredu za reviziju navedeni Program mjera, što nije u skladu s odredbama člana 17 stava 2 Zakona o reviziji javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH.

Potrebno je da Odjeljenje u roku predviđenim odredbama Zakona o reviziji javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH, dostavi Uredu za reviziju program mjera za prevazilaženje propusta i nepravilnosti utvrđenih u revizorskom izvještaju.

Osvrtom na preporuke date u Izvještajima o obavljenim revizijama za prethodne godine, te uvidom u poduzete aktivnosti, utvrdili smo sljedeće:

- **Realizovane preporuke**

Odjeljenje je realizovalo preporuke iz 2015. godine, a odnose se na:

- donošenje Zakona o zaštiti i spašavanju stanovništva i materijalnih dobara od prirodnih ili drugih nesreća u Brčko distriktu BiH i
- kvalitetno i realno planiranje budžetskih sredstava, poštovanje odredbi Zakona o budžetu Brčko distrikta BiH i Zakona o izvršenju budžeta Brčko distrikta BiH za 2016. godinu, u dijelu efikasnog raspolaganja odobrenim budžetskim sredstvima.

- **preporuke čija je realizacija u toku**

Odjeljenje je djelimično realizovalo preporuke iz 2015. godine, a odnose se na:

- donošenje novog organizacionog plana, u skladu s odredbama Odluke o kategorizaciji radnih mjesta u organima javne uprave Brčko distrikta BiH i
- formiranje vlastite web-stranice, kako bi na istoj bile objavljene izdate kopije odobrenja za građenje, te da u slučaju elementarnih nepogoda zbog važnosti, izvrši i objavljivanje podataka o aktivnostima vezanim za zaštitu i spašavanje.

- **nerealizovane preporuke**

Odjeljenje nije realizovalo preporuku iz Izveštaja o obavljenoj reviziji za 2015. godinu koje se odnose na:

- izradu Metodologije za izradu procjene ugroženosti u Brčko distriktu BiH od prirodnih i drugih nesreća u skladu s Planom rada odjeljenja.

Također smo utvrdili da Odjeljenje nije realizovalo preporuke po Izveštajima o obavljenoj reviziji za prethodne tri godine, a koje se odnose na:

- donošenje: Pravilnika o uslovima za dobijanje ovlaštenja za obavljanje poslova ispitivanja i istraživanja, Pravilnika o uslovima za dobijanje ovlaštenja za obavljanje poslova donošenja tehničke dozvole, Pravilnika o izradi elaborata o geotehničkim i geomehaničkim karakteristikama tla, Pravilnika o kontroli betonskih i asfaltnih baza, Pravilnika o uslovima za dobijanje ovlaštenja za obavljanje poslova ispitivanja i istraživanja, Pravilnika o uslovima za dobijanje ovlaštenja za obavljanje poslova donošenja tehničke dozvole, Pravilnika o izradi elaborata o geotehničkim i geomehaničkim karakteristikama tla i Pravilnika o kontroli betonskih i asfaltnih baza, kako je to propisano Zakonom o prostornom planiranju i građenju ("Sl. glasnik Brčko distrikta BiH" broj: 29/08) i
- dosljedno pridržavanje odredbi Zakona o radu Brčko distrikta BiH, prilikom zaključivanja ugovora o privremenim i povremenim poslovima,

Potrebno je da Odjeljenje preduzme aktivnosti na implementaciji preporuka datih u Izveštajima o obavljenoj reviziji finansijskog poslovanja prethodnih godina.

6. NALAZI I PREPORUKE

6.1. Rukovodstvo i sistem internih kontrola

Izvršili smo analizu i procjenu sistema internih kontrola kao procesa koji je utemeljen i vođen od strane rukovodstva Odjeljenja, a u cilju osiguranja razumnog uvjerenja vezano za efikasnost i uspješnost poslovanja, pouzdanost finansijskog izvještavanja, saglasnosti s postojećim zakonima i propisima i zaštite imovine od neovlaštenog prisvajanja, korištenja ili otuđenja. Sistem internih kontrola u Odjeljenju treba da obezbijedi uspostavljanje organizacije, politike i procedura koje se koriste za postizanje namjeravanih rezultata iz utvrđenih programa, kao i korištenje resursa u skladu s postavljenim ciljevima.

Faktor koji najviše utiče na funkcionalnost sistema internih kontrola je povoljno kontrolno okruženje koje prvenstveno dolazi do izražaja kroz organizacionu strukturu, način rukovođenja, prenošenje ovlaštenja, vrednovanje rezultata rada, sistem nagrađivanja i poštivanje postojećih zakonskih propisa.

Odjeljenje nije, u roku koji je određen članom 19 Odluke o kategorizaciji radnih mjesta u organima javne uprave Brčko distrikta BiH, donijelo novi organizacioni plan, kojim bi bila detaljno razrađena organizacija Odjeljenja, koja čini osnov uspostave kontrolnog okruženja za kompletan sistem internih kontrola.

Također, u cilju jačanja sistema internih kontrola Odjeljenje je propustilo donijeti sljedeće podzakonske akte:

- Pravilnik o uslovima za dobijanje ovlaštenja za obavljanje poslova ispitivanja i istraživanja,
- Pravilnik o uslovima za dobijanje ovlaštenja za obavljanje poslova donošenja tehničke dozvole,
- Pravilnik o izradi elaborata o geotehničkim i geomehaničkim karakteristikama tla i
- Pravilnik o kontroli betonskih i asfaltnih baza.

Donošenje navedenih akata reguliše Zakon o prostornom planiranju i građenju ("Sl. glasnik Brčko distrikta BiH" broj, 29/08).

Slabost postojećih internih kontrola ogleda se u sljedećim uočenim nepravilnostima:

- neblagovremeno donošenje Plana i programa rada koji je sastavni dio Programa rada Vlade Distrikta, što nije u skladu s odredbama Statuta Brčko distrikta BiH,
- Planom i programom rada nisu utvrđene potrebe za angažovanjem fizičkih lica po osnovu ugovora o djelu, te da nisu uspostavljene normativne i organizacione pretpostavke za angažman fizičkih lica po osnovu ugovora o djelu u cilju transparentnog angažovanja i načina utvrđivanja iznosa naknade,
- Odjeljenje nije vršilo popunjavanje upražnjenih radnih mjesta, na način propisan odredbama Zakona o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta BiH,
- prilikom obračuna i isplate naknada, licima angažovanim na privremenim i povremenim poslovima, nisu primjenjivane odredbe Zakona o porezu na dohodak,

- u obrazloženja izvršenja budžeta Odjeljenja u tekstualnom dijelu nije prezentovana analiza stalnih sredstava, izvršenje popisa, stopa otpisanosti stvari i prava koja podliježu otpisu, što nije u skladu s odredbama Pravilnika o finansijskom izvještavanju i godišnjem obračunu budžeta Brčko distrikta BiH,
- Izvještaj o izvršenom popisu stalnih sredstava, sitnog inventara i zaliha materijala, nije dostavljen Centralnoj popisnoj komisiji u roku koji je propisan Odredbama Uputstva o radu popisnih komisija i obavljanju popisa sredstava, potraživanja i obaveza.

Potrebno je, u cilju jačanja sistema internih kontrola, osigurati dosljednu primjenu postojećih pisanih procedura i pravila, te donošenje nedostajućih podzakonskih akata u cilju poboljšanja uspostavljenog sistema internih kontrola.

6.2. Usklađenost sa zakonskim propisima

Odredbama člana 19 pod a) i c) Odluke o proceduri izrade nacrtu zakona i drugih propisa (u daljnjem tekstu: Odluka) ("Sl. glasnik Brčko distrikta BiH" broj: 39/07) regulisano je sljedeće: nadležni organ dužan je da organizuje izradu nacrtu propisa za oblast iz svoje nadležnosti i da isti dostavi Sektoru za pravne poslove – Uredu za opće i pravne poslove, koji nakon obrade dostavlja pravno mišljenje.

Odredbama člana 20 Odluke pod b) regulisano je, da je nadležni organ po dobijanju mišljenja od strane Ureda za opće i pravne poslove dužan zatražiti mišljenje od Pravobranilaštva i Direkcije za finansije Brčko distrikta BiH.

Odredbama članova 81-88 Jedinstvenih pravila i procedura za izradu zakona i drugih propisa Brčko distrikta BiH ("Sl. glasnik Brčko distrikta BiH", broj: 1/12) regulisan ja postupak izrade propisa.

Odredbama članova 4-7 Odluke o procedurama u postupku usklađivanja propisa Brčko distrikta BiH s pravom Evropske unije ("Sl. glasnik Brčko distrikta BiH", brojevi: 49/14) regulisane su obaveze predlagača propisa koje se odnose na procedure pribavljanja mišljenja o usklađenosti propisa s pravom Evropske unije.

Revizijom smo utvrdili da je Vlada Brčko distrikta BiH, na 33. vanrednoj sjednici održanoj 09.07.2014. godine, a na prijedlog Odjeljenja, donijela Nacrt pravilnika o načinu isplate naknade za rad duži od punog radnog vremena, bez poštovanja propisanih procedura što nije u skladu s odredbama Odluke o proceduri izrade nacrtu zakona i drugih propisa, Jedinstvenih pravila i procedura za izradu zakona i drugih propisa Brčko distrikta i Odluke o procedurama u postupku usklađivanja propisa Brčko distrikta BiH s pravom Evropske unije.

Potrebno je, da Odjeljenje prilikom donošenja pravilnika dosljedno poštuje propisane procedure.

6.3. Plan i realizacija planom predviđenih zadataka

Odredbama člana 58 (Izveštaji i programi rada) Statuta Brčko distrikta BiH, propisano je da na kraju svake kalendarske godine gradonačelnik, pored ostalog, podnosi Skupštini program rada Vlade Distrikta za narednu godinu, koji se sastoji iz planova i programa rada odjeljenja i institucija Brčko distrikta.

Iz navedenog proizilazi da je Odjeljenje iz svoje nadležnosti, koje su propisane članom 30 Zakona o javnoj upravi Brčko distrikta BiH („Sl. glasnik Brčko distrikta BiH“ brojevi: 19/07, 2/08, 43/08 i 9/13), obavezno donijeti programe rada za narednu godinu prije kraja tekuće godine.

U postupku revizije utvrdili smo da je Odjeljenje Vladi Brčko distrikta BiH 15.09.2016. godine uputilo Program rada za 2016. godinu, što nije u skladu s pomenutim odredbama Statuta Brčko distrikta BiH. Zaključujemo da je Odjeljenje veći dio godine obavljalo poslove iz svoje nadležnosti, propisane Zakonom o javnoj upravi Brčko distrikta BiH, bez plana i programa rada.

Pored navedenog u postupku revizije također smo utvrdili, da Odjeljenje do kraja 2016. godine nije započelo aktivnosti na realizaciji programskih zadataka iz svoje nadležnosti predviđene Planom i programom rada, koji se odnose na:

- Realizaciju zapošljavanja u skladu s Planom zapošljavanja i
- Izradu projekata kompleksa za zaštitu i spašavanje Brčko distrikta BiH.

Potrebno je, da Odjeljenje iz svoje nadležnosti, blagovremeno donese Plan i program rada koji je sastavni dio Programa rada Vlade Distrikta, kako bi isti bio podnesen Skupštini Brčko distrikta BiH u roku koji je propisan odredbama Statuta Brčko distrikta BiH.

Potrebno je, da Odjeljenje blagovremeno i kontinuirano poduzima aktivnosti na realizaciji programskih zadataka koji su predviđeni Planom i programom rada.

6.4. Prihodi

Odjeljenje je u 2016. godini planiralo prihode u iznosu od 577.967,68 KM, a isti su ostvareni u iznosu od 645.821,55 KM. Struktura planiranih i ostvarenih prihoda data je u slijedećoj tabeli:

Vrsta prihoda	Planirani iznos	Ostvareni iznosi	% realizacije
Administrativne takse	78.500,00 KM	96.154,39 KM	122,49
Naknade i takse od pružanja usluga	103.000,00 KM	119.179,25 KM	115,71
Ostali prihodi	389.467,68 KM	430.487,91 KM	110,53
UKUPNO	577.967,68 KM	645.821,55 KM	111,74

Na osnovu podataka iz prethodne tabele, vidljivo je da su ostvareni prihodi veći od planiranih.

6.5. Planiranje i izvršenje tekućeg budžeta

Odobreni tekući budžet Odjeljenja za 2016. godinu iznosi 3.108.669,18 KM, a izvršenje iznosi 2.937.115,72 KM, što predstavlja 94,48% odobrenog budžeta. Struktura odobrenih i izvršenih pozicija tekućeg budžeta za 2016. godinu prikazana je u tabeli broj 1, koja se nalazi u prilogu ovog izvještaja.

Odredbama člana 21 stava 1 Pravilnika o finansijskom izvještavanju i godišnjem obračunu budžeta Brčko distrikta BiH regulisano je, da je Direkcija za finansije Brčko distrikta BiH dužna uz računovodstvene iskaze, za potrebe Vlade, skupštinske komisije i drugih zainteresovanih strana, dostaviti i tekstualni izvještaj obrazloženja izvršenja budžeta. Odredbama stava 2 navedenog člana regulisano je, da su budžetski korisnici dužni, na zahtjev Trezora, dostaviti tekstualni dio izvještaja.

Odredbama člana 22 stava 1 pod d) navedenog Pravilnika regulisano je, da u tekstualnom dijelu treba prezentovati analizu stalnih sredstava, izvršenje popisa, stopu otpisanosti stvari i prava koja podliježu otpisu.

Uvidom u obrazloženja izvršenja budžeta Odjeljenja, utvrdili smo da u tekstualnom dijelu nije prezentovana analiza stalnih sredstava, izvršenje popisa, stopa otpisanosti stvari i prava koja podliježu otpisu, što nije u skladu s odredbama člana 22 stava 1 Pravilnika o finansijskom izvještavanju i godišnjem obračunu budžeta Brčko distrikta BiH.

Potrebno je, da Odjeljenje, prilikom sačinjavanja obrazloženja o realizaciji budžeta, dosljedno primijeni odredbe Pravilnika o finansijskom izvještavanju i godišnjem obračunu budžeta Brčko distrikta BiH, u dijelu analize stalnih sredstava, izvršenja popisa, stope otpisanosti stvari i prava koja podliježu otpisu.

6.5.1. Izdaci za bruto plate

Izdaci za bruto plate planirani su u iznosu od 1.992.750,02 KM, a realizovani su 1.965.098,55 KM ili 98,61%.

U planiranom iznosu izdataka za bruto plate, Budžetom Odjeljenja analitički su planirani i izdaci za naknade zaposlenima u iznosu od 208.581,50 KM. Struktura istih data je u sljedećem pregledu:

- | | |
|--|--------------|
| - izdaci za naknade za noćni rad, rad vikendom, praznikom i zamjena odsutnih zaposlenika | 82.395,93 KM |
| - izdaci za naknade za pripravnost | 54.613,97 KM |
| - izdaci za naknade za prekovremeni rad | 71.571,60 KM |

Revizijom smo utvrdili, da u tekstualnom dijelu izvještaja o izvršenju budžeta Odjeljenja nisu prikazane navedene analitičke pozicije u okviru budžetom odobrenih sredstava.

Odredbama člana 25 stava 1 Zakona o radu Brčko distrikta BiH ("Sl. glasnik Brčko distrikta BiH" brojevi: 19/06, 19/07, 25/08, 20/13, 31/14 i 1/15), regulisano je da u slučaju više sile, iznenadnog povećanja obima posla ili u vanrednim okolnostima, poslodavac može da zahtijeva od zaposlenoga da radi najviše dvanaest (12) dodatnih sati sedmično tako da ukupan broj radnih sati sedmično iznosi pedeset dva (52) sata.

Odredbama člana 25 stava 3 navedenog Zakona regulisano je, da zaposleni može, na zahtjev poslodavca, uz datu pismenu saglasnost zaposlenog, raditi prekovremeno još najviše do deset (10) sati sedmično, a najviše tristo (300) sati u toku kalendarske godine.

Revizijom smo utvrdili da je Odjeljenje kao poslodavac, tokom 2016. godine, pojedine zaposlenike sedmično dodatno, odnosno prekovremeno, angažovao više od dvanaest (12) sati.

Također uvidom u naloge za rad duži od punog radnog vremena, iz opisa aktivnosti po osnovu koje se zaposleni prekovremeno angažuju, utvrdili smo da se ne radi o slučajevima više sile, iznenadnog povećanja obima posla ili da se radi o vanrednim situacijama, kako je regulisano odredbama člana 25 stava 1 navedenog Zakona.

Zaključujemo da Odjeljenje, prilikom prekovremenog angažovanja zaposlenika, nije postupilo u skladu s odredbama člana 25 stava 1 Zakona o radu Brčko distrikta BiH.

Uvidom u raspoloživu dokumentaciju utvrdili smo da je Odjeljenje, kao poslodavac, pojedine zaposlenike, bez njihovih pismenih saglasnosti, godišnje dodatno angažovalo više od tristo (300) sati, što nije u skladu s odredbama člana 25 stava 3 Zakona o radu Brčko distrikta BiH.

Potrebno je da Odjeljenje, prilikom dodatnog odnosno prekovremenog angažovanja zaposlenika, dosljedno primjenjuje odredbe Zakona o radu Brčko distrikta BiH, u dijelu mjesečnog i godišnjeg dodatnog angažovanja.

6.5.2. Izdaci po osnovu ugovora o djelu

Izdaci po osnovu ugovora o djelu planirani su u okviru ugovorenih usluga u iznosu od 87.500,00 KM realizovani su u iznosu od 114.266,00 KM i veći su u odnosu na 2015. godinu za 55.663,00 KM ili 94,98%.

U postupku revizije utvrdili smo sljedeće:

- Planom i programom rada Odjeljenja nisu utvrđene potrebe za angažovanjem fizičkih lica po osnovu ugovora o djelu, odnosno bez zasnivanja radnog odnosa. Na osnovu predloženih budžetskih zahtjeva utvrdili smo da se sredstva ne planiraju na osnovu

dokumentovane i obrazložene potrebe za angažmanom fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa, niti je moguće utvrditi vezu između planiranih aktivnosti i potrebe za angažmanom fizičkih lica za obavljanje određenih poslova bez zasnivanja radnog odnosa.

- U Odjeljenju nisu uspostavljene normativne i organizacione pretpostavke za transparentan odabir lica za njihov rad bez zasnivanja radnog odnosa, kojim bi se dokumentovale provedene procedure angažmana fizičkih lica bez zasnivanja radnog odnosa, odnosno po osnovu ugovora o djelu.
- Većina fizičkih lica angažovanih po ugovoru o djelu radili su redovne poslove iz nadležnosti Odjeljenja ili su u neposrednoj vezi s njima, u prostoru i u radno vrijeme Odjeljenja.
- Odjeljenje nema donesen interni akt koji reguliše način utvrđivanja naknada za angažovanje fizičkih lica po osnovu ugovora o djelu.
- Na osnovu postojećeg sistema praćenja i izvještavanja o obavljenim poslovima nije moguće ocijeniti obim obavljenih poslova i iskorištenost fizičkih lica angažovanih po osnovu ugovora o djelu.

Potrebno je da Odjeljenje, Planom i programom rada, na osnovu uspostavljenih normativnih i organizacionih pretpostavki za zakonit i transparentan angažman fizičkih lica po osnovu ugovora o djelu, utvrdi realne potrebe za njihovim angažovanjem i obezbijedi adekvatan i transparentan način utvrđivanja visine naknade za obavljanje poslova.

Odredbama članova od 600 do 609 Zakona o obligacionim odnosima regulisano je, da Odjeljenje (naručilatelj posla) može angažovati fizičko lice (izvođača posla) da uradi neko „djelo“, neki zaokružen posao, odnosno rad koji će trajati neko određeno vrijeme. Naime, ugovorom o djelu izvođač posla se obvezuje obaviti određeni posao, kao što je izrada ili popravak neke stvari, izvršenje fizičkog ili umnog rada i sl., a naručilatelj posla se obvezuje platiti mu za to naknadu.

Uvidom u dokumentaciju (zahtjeve za angažovanjem, ugovore o djelu i evidencije o prisustvu na poslu) revizijom smo utvrdili, da je angažovanje lica po ugovoru o djelu vršeno na poslovima i radnim zadacima iz nadležnosti Odjeljenja. Također smo utvrdili, da rad izvršilaca ugovora o djelu ima sve karakteristike radnog odnosa, kao što su: početak i dužina radnog vremena, stalnost i redovitost rada, nesamostalnost u izvršavanju posla, što se očituje u postojanju nadređene osobe (poslodavca) koja redovno kontrolira i izdaje upute za rad. Uzimajući u obzir da ugovori o djelu imaju sve karakteristike radnog odnosa i da je angažovanje lica po ugovoru o djelu vršeno na poslovima i radnim zadacima iz nadležnosti Odjeljenja, u skladu s načelom suština prije forme, zaključujemo da se ne radi o „djelu“ (u smislu odredbi Zakona o obligacionim odnosima, koji ga reguliše), nego se radi o zapošljavanju na određeno vrijeme. Formom ugovora o djelu izbjegava se dosljedna primjena Zakona o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta BiH u dijelu

transparentnog zapošljavanja i izbora najboljeg kandidata, te se izbjegava plaćanje pripadajućih poreza i doprinosa i ostvarivanje drugih prava zaposlenika po osnovu rada.

Uzimajući u obzir da ugovori o djelu imaju sve karakteristike radnog odnosa, da su izdaci po osnovu istih u 2016. godini veći u odnosu na 2015. godinu za 55.663,00 KM ili 94,98%, te da je budžetom planirano 163 zaposlenika, a stanje na dan 31.12.2016. godine bilo je 97, zaključujemo da Odjeljenje nije ispunilo uslove za izuzeće iz člana 46 Zakona o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta BiH (nepostojanje radnih mjesta), tako da je tokom godine vršilo popunjavanje upražnjenih radnih mjesta, koji nije u skladu s odredbama članova 33 i 34 navedenog Zakona u dijelu obaveze raspisivanja javnog konkursa.

Potrebno je, popunu upražnjenih radnih mjesta vršiti dosljednom primjenom odredaba Zakona o državnoj službi u organima javne uprave Brčko distrikta BiH, kako bi se obezbijedila zakonitost rada Odjeljenja u dijelu načina zapošljavanja i izvršavanja svih ostalih obaveza poslodavca prema zaposlenicima po osnovu njihovog rada.

Revizijom smo utvrdili da su prilikom isplate naknada, licima angažovanim po osnovu ugovora o djelu, primjenjivane odredbe člana 16 stava 4 Zakona o porezu na dohodak, kao licima koja ostvaruju dohodak od povremene samostalne djelatnosti iz člana 14 stava 5 tačke c) navedenog Zakona, te da su im priznati rashodi u visini 20% ostvarenog prihoda. Iz odredbi zaključenih ugovora vidljivo je da poslodavac određuje sve bitne elemente ugovora (vrijeme rada, mjesto rada, dnevni i sedmični odmor, sredstva rada itd.), zaključujemo da se suštinski radi o nesamostalnoj djelatnosti, odnosno nisu ispunjeni uslovi za primjenu pomenutih odredbi Zakona o porezu na dohodak.

Dakle izvršilac posla je koristio odbitak za rashode po osnovu samostalne djelatnosti iako se suštinski radi o poslovima nesamostalne djelatnosti.

Potrebno je dosljedno primijeniti odredbe Zakona o porezu na dohodak u dijelu utvrđivanja osnovice za obračun poreza.

6.5.3. Tekući grantovi

Izdaci za tekuće grantove planirani su u iznosu od 227.100,00 KM, a realizovani u iznosu od 227.074,00 KM ili 99,99%.

Na prijedlog Odjeljenja Vlada Brčko distrikta BiH je, dana 09.11.2016. godine, donijela Odluku o odobravanju programa utroška sredstava s pozicije tekući grantovi.

Odredbama člana 9 Programa utroška sredstava s pozicije tekući grantovi regulisano je, da su korisnici granta dužni dobiti sredstva utrošiti do 31.12.2016. godine isključivo u skladu s odredbama Zakona o javnim nabavkama BiH, a izvještaj o utrošenim sredstvima dostaviti Odjeljenju u roku od trideset dana od dana utroška sredstava.

Utvrđili smo da, do okončanja naše revizije, Odjeljenju primaoci granta nisu dostavili dokaze da su dobijena sredstva trošili u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama BiH, te se nismo uvjerali da se sredstva troše kako je regulisano odredbama Programa utroška sredstava s pozicije tekući grantovi.

Potrebno je da Odjeljenje, od korisnika granta, prikupi dokaze da su sredstva utrošena u skladu sa Zakonom o javnim nabavkama BiH, što je regulisano Programom utroška sredstava s pozicije tekući grantovi.

7. Popis sredstava, potraživanja i obaveza

Odjeljenje je, dana 28.11.2016. godine, donijelo Odluku o imenovanju komisije za popis stalnih sredstava, sitnog inventara i zaliha materijala i obaveza.

Odredbama člana 4 stava 2 Uputstva o radu popisnih komisija i obavljanju popisa sredstava, potraživanja i obaveza regulisano je, da je popisna komisija dužna sačiniti izvještaj o izvršenom popisu.

Odredbama člana 7 pod a) popisna komisija je dužna da izvještaj o popisu stalnih sredstava, sitnog inventara i zaliha materijala dostavi Centralnoj popisnoj komisiji, najkasnije do 15. januara naredne godine.

Revizijom smo utvrdili, da je popisna komisija sačinila Izvještaj o izvršenom popisu stalnih sredstava, sitnog inventara i zaliha materijala, te da isti nije dostavila Centralnoj popisnoj komisiji u roku koji je propisan Odredbama člana 7 pod (a) Uputstva o radu popisnih komisija i obavljanju popisa sredstava, potraživanja i obaveza.

Potrebno je, Izvještaj o izvršenom popisu stalnih sredstava, sitnog inventara i zaliha materijala, dostaviti Centralnoj popisnoj komisiji u roku koji je propisan odredbama Uputstva o radu popisnih komisija i obavljanju popisa sredstava, potraživanja i obaveza.

8. Ostali nalazi

Na osnovu Okvirnog sporazuma broj:43-000232/15 od 25.08.2015. godine i specifikacije za bušenje terena, transport uzoraka i geomehaničkih ispitivanja, zaključen je Ugovor, broj: 01.1-0100DA-058/16 od 10.03.2016. godine, između Odjeljenja koga zastupa Gradonačelnik Brčko distrikta BiH (naručilac posla) i „NIS PROMET“-a d.o.o. Brčko distrikt BiH (izvršilac posla).

Odredbama člana 3 navedenog Ugovora regulisan je rok izvršenja predmetnih radova, odnosno rok isporuke predmetne dokumentacije (elaborata o inženjersko-geološkim i geotehničkim istraživanjima), dvadeset jedan dan od dana zaključivanja Ugovora.

U postupku prerezivije utvrdili smo, da je izvršilac posla kasnio s izvršenjem predmetnih radova, odnosno izradom elaborata o inženjersko-geološkim i geotehničkim istraživanjima, te da navedenim Ugovorom nije utvrđena ugovorna kazna nepoštovanja rokova izvršenja radova od strane izvršioca posla.

Potrebno je, pri zaključivanju ugovora o izvođenju radova, utvrditi ugovorne kazne neispunjavanja obaveza u ugovorenim rokovima.

9. Komentar

Odjeljenju je, dana 13.04.2017. godine, uručen Nacrt izvještaja o reviziji finansijskog poslovanja u periodu 01.01.-31.12.2016. godine, broj: 01-02-03-13-07-012-138/17, na razmatranje i dostavljanje eventualnih novih dokaza i komentara na nalaze revizije.

U ostavljenom roku od 15 dana, Odjeljenje se nije očitovalo na nalaze iz Nacrta izvještaja, te je ovaj Izvještaj konačan.

Tim za reviziju:

Avdija Bašić, dipl. oec.

Božo Zimonjić, dipl. oec.

10. PRILOZI IZVJEŠTAJA O REVIZIJI

Struktura planiranih i izvršenih tekućih izdataka za 2016. godinu po pozicijama Odjeljenja prikazana je u slijedećoj tabeli:

Tabela broj 1.

Ekonom. kod	Naziv ekonomskog koda	Planirani tekući budžet za 2016. god.	Virmanizacije i Amandmani	Konačan plan budžeta za 2016. godinu	Izvršenje tekućeg budžeta za 2016. godinu	Procent izvršenja (6/5*100)
1	2	3	4	5	6	7
611000	Plate i naknade zaposlenih	2.101.351,51	-84.501,49	2.016.850,02	1.980.727,53	98,21
611100	Bruto plate	2.077.251,51	-84.501,49	1.992.750,02	1.965.098,55	98,61
611200	Naknade troškova zaposlenih	24.100,00	0,00	24.100,00	15.628,98	64,85
612100	Doprinos na teret poslodavca	135.649,16	0,00	135.649,16	115.009,23	84,78
613000	Izdaci za materijal i usluge	1.135.370,00	-386.300,00	749.070,00	614.304,96	82,01
613100	Putni troškovi	20.200,00	-8.500,00	11.700,00	4.869,07	41,62
613200	Izdaci za energiju	35.000,00	0,00	35.000,00	33.400,00	95,43
613300	Izdaci za komun. usluge	11.390,00	0,00	11.390,00	8.579,06	75,32
613400	Nabavka materijala	125.390,00	0,00	125.390,00	103.291,07	82,38
613500	Izdaci za usl. prev. i goriva	51.000,00	-10.000,00	41.000,00	31.889,75	77,78
613600	Unajmljivanje imovine i opr.	2.500,00	-2.500,00	0,00	0,00	
613700	Izdaci za tekuće održavanje	146.500,00	-11.000,00	135.500,00	103.293,18	76,23
613800	Izdaci osigur., bank. usluge i usl. platnog prometa	23.220,00	-4.200,00	19.020,00	18.924,25	99,50
613900	Ugovorene usluge	720.170,00	-350.100,00	370.070,00	310.058,24	83,78
614000	Tekući grantovi	235.500,00	-8.400,00	227.100,00	227.074,00	99,99
614300	Grantovi neprofitnim organizacijama	235.500,00	-8.400,00	227.100,00	227.074,00	99,99
	Ukupan tekući budžet	3.607.870,67	-499.201,49	3.108.669,18	2.937.115,72	94,48

Planirani i izvršeni budžet kapitalnih potreba u periodu od 2014. do 2016. godine

Tabela broj 2.

Godina	Planirani kapitalni budžet	Izvršenje kapitalnog budžeta do 01.01.2016.	Izvršenje kapitalnog budžeta u 2016. godini	Izvršeno na dan 31.12.2016. godine (3+4)	Neurošena planirana sredstava na dan 31.12.2016. (2-3-4)	% izvršenja na dan 31.12.2016. (5/2 x 100)
1	2	3	4	5	6	7
2014.	152.500,00	117.536,50	9.853,00	127.389,50	25.110,50	83,53
2015.	127.901,90	0,00	83.814,04	83.814,04	44.087,86	65,53
2016.	1.882.667,68	0,00	7.500,60	7.500,00	1.875.167,08	0,398
	2.163.069,58	117.536,50	101.167,04	218.703,54	1.944.366,04	10,11