

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

IZVJEŠĆE
O REVIZIJI FINANCIJSKOG POSLOVANJA
Odjela za javnu sigurnost
za razdoblje 1. 1. - 31. 12. 2016. godine

Brčko, svibanj 2017. godine

KAZALO

NEOVISNO REVIZORSKO MIŠLJENJE.....	3
1. REZIME DANIH PREPORUKA.....	5
2. UVOD.....	7
3. OPĆI DIO.....	7
4. PREDMET, CILJ I OBUJAM REVIZIJE.....	8
5. OSVRT NA NALAZE I PREPORUKE IZ PRETHODNE REVIZIJE.....	8
6. NALAZI I PREPORUKE.....	10
6.1. RUKOVODSTVO I SUSTAV 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 PRORAČUNA.....	13
6.5.1. Izdatci za bruto plaće.....	13
6.5.2. Izdatci po osnovi ugovora o djelu.....	14
6.5.3. Tekuće dotacije.....	16
7. POPIS SREDSTAVA, TRAŽBINA I OBVEZA.....	17
8. OSTALI NALAZI.....	17
9. KOMENTAR.....	18
10. PRILOZI IZVJEŠĆA 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

ODJEL ZA JAVNU SIGURNOST BRČKO DISTRIKTA BiH n/r voditelja Odjela

NEOVISNO REVIZORSKO MIŠLJENJE

Predmet revizije

Izvršili smo reviziju finansijskog poslovanja Odjela za javnu sigurnost Brčko distrikta BiH (u daljnjem tekstu: Odjel), za razdoblje 1. 1. - 31. 12. 2016. godine, te reviziju usklađenosti poslovanja sa važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima.

Odgovornost rukovodstva

Voditelj Odjela je odgovoran za finansijsko poslovanje Odjela i usklađenost poslovanja sa važećim zakonskim i drugim relevantnim propisima, programom rada i odobrenim pozicijama proračuna. Ova odgovornost obuhvaća: osmišljavanje, primjenu i održavanje internih kontrola koje su relevantne za sprečavanje i otkrivanje materijalno značajnih pogrešaka u finansijskom poslovanju Odjela, kao i primjerenost i ponašanje revidiranog Odjela nad sredstvima i imovinom koja mu je dana na upravljanje.

Odgovornost revizora

Naša je odgovornost da izrazimo mišljenje o finansijskom poslovanju na temelju izvršene revizije. Reviziju smo izvršili sukladno Zakonu o reviziji javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH (Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, brojevi: 40/08 i 29/14) i primjenjivom okviru ISSAI revizijskih standarda (Službeni glasnik Brčko distrikta BiH, broj 3/15). Ovi standardi nalažu da radimo sukladno etičkim zahtjevima i da reviziju planiramo i izvršimo na način koji omogućuje 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 provedbu postupaka u cilju pribavljanja revizorskih dokaza o usklađenosti finansijskog poslovanja sa zakonskim i drugim relevantnim propisima, o odobrenim i izvršenim pozicijama proračuna i izvršavanju poslova iz svoje nadležnosti. Izbor postupka je zasnovan na revizorskoj prosudbi, 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 danim okolnostima, i zadovoljavaju standarde revizije. Smatramo da su pribavljeni revizorski dokazi dovoljni i odgovarajući i da osiguravaju osnovu za naše revizorsko mišljenje.

Osnova za izražavanje mišljenja

Nakon obavljene revizije finansijskog poslovanja, skrećemo pozornost na sljedeće:

- Odjel je tijekom godine angažirao fizičke osobe po osnovi ugovora o djelu, a pri tome Planom i programom rada nije utvrdio potrebe, niti je uspostavio normativne i organizacijske pretpostavke radi transparentnog angažiranja i načina utvrđivanja iznosa naknada. Isplaćene naknade po osnovi 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 točki 6.5.2. ovog Izvješća).
- Odjel je zaposlenike, tijekom 2016. godine, tjedno dodatno angažirao, odnosno prekovremeno, više od dvanaest (12) sati, također pojedini zaposlenici su godišnje dodatno angažirani više od tristo (300) sati, što nije sukladno odredbama Zakona o radu Brčko distrikta BiH (detaljnije obrazloženo u točki 6.5.1. ovog Izvješća).

Mišljenje sa rezervom

Financijsko poslovanje Odjela tijekom 2016. godine, izuzev za navedeno u prethodnom pasusu, bilo je usklađeno u svim materijalno značajnim aspektima sa važećom zakonskom regulativom.

Zamjenici glavnog revizora:

Amra Ilić, dipl. oec.

Mr. sc. Savo Grujić, dipl. oec.

Glavni revizor
Nekir Suljagić, dipl. oec.

1. REZIME DANIH PREPORUKA

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

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

Potrebno je da Odjel poduzme aktivnosti na implementaciji preporuka danih u izvješćima o obavljenoj reviziji financijskog poslovanja prethodnih godina.

Potrebno je da Odjel prilikom donošenja pravilnika dosljedno poštuje propisane procedure.

Potrebno je, da Odjel iz svoje nadležnosti, pravodobno 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 Odjel pravodobno i kontinuirano poduzima aktivnosti na realizaciji programskih zadataka koji su predviđeni Planom i programom rada.

Potrebno je, da Odjel, prilikom sastavljanja obrazloženja o realizaciji proračuna, dosljedno primijeni odredbe Pravilnika o financijskom izvješćivanju i godišnjem obračunu proračuna Brčko distrikta BiH, u dijelu analize stalnih sredstava, izvršenja popisa, stope otpisanosti stvari i prava koja podliježu otpisu.

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

Potrebno je da Odjel, Planom i programom rada, na temelju uspostavljenih normativnih i organizacijskih pretpostavki za zakonit i transparentan angažman fizičkih osoba po osnovi ugovora o djelu, utvrdi realne potrebe za njihovim angažiranjem i osigura adekvatan i transparentan način utvrđivanja visine naknade za obavljanje poslova.

Potrebno je popunu ispražnjenih radnih mjesta vršiti dosljednom primjenom odredaba Zakona o državnoj službi u tijelima javne uprave Brčko distrikta BiH, kako bi se osigurala zakonitost rada Odjela u dijelu načina zapošljavanja i izvršavanja svih ostalih obveza poslodavca prema zaposlenicima po osnovi njihovog rada.

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

Potrebno je da Odjel, od korisnika dotacije, prikupi dokaze da su sredstva utrošena sukladno Zakonu o javnim nabavama BiH, što je regulirano Programom utroška sredstava s pozicije tekuće dotacije.

Potrebno je Izvješće o izvršenom popisu stalnih sredstava, sitnog inventara i zaliha materijala, dostaviti Središnjem popisnom povjerenstvu u roku koji je propisan odredbama Upute o radu popisnih povjerenstava i obavljanju popisa sredstava, tražbina i obveza.

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

2. UVOD

Obavili smo reviziju financijskog poslovanja Odjela, na temelju ovlasti danih Zakonom o reviziji javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH i drugim relevantnim propisima na temelju godišnjeg plana revizija.

3. OPĆI DIO

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

- planiranje zaštite od požara, zaštite od akcidentnih 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 obavješćivanje i fizičko-tehničko osiguranje objekata,
- izdavanje građevinskih, upotrebni, tehničkih i radnih dozvola, izdavanje ovlasti predviđenih Zakonom o prostornom planiranju i građenju, odobrenja za obavljanje prijevoza za vlastite potrebe, i suglasnosti iz nadležnosti Odjela sukladno zakonima,
- ostale dužnosti sukladno zakonima i propisima Bosne i Hercegovine, Brčko distrikta BiH ili dužnosti naložene od gradonačelnika Brčko distrikta BiH.

Odjel u svom sastavu ima sljedeće organizacijske dijelove:

- Služba zajedničkih poslova,
- Pododjel za zaštitu i spašavanje i
- Pododjel za izdavanje dozvola i ovlasti u građevinarstvu, ostalim granama gospodarstva i fizičkim osobama.

Odjel je 9. 10. 2009. godine donio Organizacijski plan broj: 01.1-05-0327017/09, koji se primjenjuje od 1. 1. 2010. godine. Njime je utvrđena unutarnja organizacija, kategorizacija radnih mjesta, naziv pozicija, opis poslova, broj zaposlenika i uvjeti stručne spreme za obavljanje poslova. Izmjenama i dopunama Organizacijskog plana, broj: 05-000572/13 od 18. 4. 2013. godine, utvrđuje se nova unutarnja organizacija Odsjeka za zaštitu od požara i spašavanja u okviru koga se ustanovljava novi organizacijski dio „Zajednički poslovi Odsjeka“, bez promjene broja izvršitelja. Izmjenama i dopunama Organizacijskog plana, broj: 05-000959/14 od 10. 9. 2014. godine, utvrđena je nova kategorizacija radnih mjesta, te je istim predviđeno povećanje broja izvršitelja za 29 (u II. kategoriji – Radnik u jedinici fizičko-tehničkog osiguranja).

Organizacijskim planom, sa Izmjenama i dopunama, predviđeno je 163 zaposlenika, dok je na dan 31. 12. 2016. godine Odjel imao 97 zaposlenika.

4. PREDMET, CILJ I OBUJAM REVIZIJE

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

Cilj revizije finansijskog poslovanja Odjela je da omogući revizoru da na temelju prikupljenih dokaza izrazi mišljenje o tome je li finansijsko poslovanje, obavljeno sukladno zakonskim važećim propisima kao i primjerenog ponašanja rukovoditelja Odjela nad sredstvima i imovinom Brčko distrikta BiH. Pored toga revizija je planirana i izvršena radi pribavljanja realne osnove za ocjenu jesu li poduzete sve mjere za namjensko trošenje proračunskih sredstava za svrhe za koje je dano ovlast donošenjem proračuna, te davanja preporuka za daljnji rad s posebnim naglaskom na što učinkovitiju zaštitu javne imovine i ekonomično trošenje javnih sredstava jačanjem internih kontrola.

Obujam revizije utvrđen je internim planskim dokumentima revizije.

S obzirom da se revizija obavlja provjerama na bazi uzorka i da postoje inherentna ograničenja u računovodstvenom sustavu i sustavu internih kontrola, postoji mogućnost da pojedine materijalno značajne pogreške 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 Odjela za 2015. godinu i dostavio konačno izvješće broj: 01-02-03-13-276/16, dana 10. 6. 2016. godine. Odjel je sastavio Program mjera za prevladavanje propusta i nepravilnosti utvrđenih u revizorskom Izvješću za 2015. godinu, broj: 48-000981/ od 20. 7. 2016. godine.

Revizijom smo utvrdili, da Odjel nije u roku od 30 dana dostavio Uredu za reviziju navedeni Program mjera, što nije sukladno odredbama članka 17 stavka 2 Zakona o reviziji javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH.

Potrebno je da Odjel u roku predviđenom odredbama Zakona o reviziji javne uprave i institucija u Brčko distriktu BiH, dostavi Uredu za reviziju program mjera za prevladavanje propusta i nepravilnosti utvrđenih u revizorskom izvješću.

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

- **Realizirane preporuke**

Odjel je realizirao preporuke iz 2015. godinu, 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 proračunskih sredstava, poštovanje odredbi Zakona o proračunu Brčko distrikta BiH i Zakona o izvršenju proračuna Brčko distrikta BiH za 2016. godinu, u dijelu efikasnog raspolaganja odobrenim proračunskim sredstvima.

- **preporuke čija je realizacija u tijeku**

Odjel je djelomično realizirao preporuke iz 2015. godinu, a odnose se na:

- donošenje novog organizacijskog plana, sukladno odredbama Odluke o kategorizaciji radnih mjesta u tijelima javne uprave Brčko distrikta BiH i
- formiranje vlastite web-stranice, kako bi na istoj bili objavljeni izdani preslici odobrenja za građenje, te da bi u slučaju elementarnih nepogoda zbog važnosti, izvršili i objavljuvanje podataka o aktivnostima vezanim za zaštitu i spašavanje.

- **nerealizirane preporuke**

Odjel nije realizirao preporuku iz Izvješća 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 sukladno Planu rada Odjela.

Također smo utvrdili da Odjel nije realizirao preporuke po izvješćima o obavljenoj reviziji za prethodne tri godine, a koje se odnose na:

- donošenje: Pravilnika o uvjetima za dobivanje ovlasti za obavljanje poslova ispitivanja i istraživanja, Pravilnika o uvjetima za dobivanje ovlasti 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 uvjetima za dobivanje ovlasti za obavljanje poslova ispitivanja i istraživanja, Pravilnika o uvjetima za dobivanje ovlasti za obavljanje poslova donošenja tehničke dozvole, Pravilnik 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 Odjel poduzme aktivnosti na implementaciji preporuka danih u izvješćima o obavljenoj reviziji financijskog poslovanja prethodnih godina.

6. NALAZI I PREPORUKE

6.1. Rukovodstvo i sustav internih kontrola

Izvršili smo analizu i procjenu sustava internih kontrola kao procesa koji je utemeljen i vođen od rukovodstva Odjela, a radi osiguranja razumnog uvjerenja vezano za efikasnost i uspješnost poslovanja, pouzdanost financijskog izvješćivanja, suglasnosti sa postojećim zakonima i propisima i zaštite imovine od neovlaštenog prisvajanja, korištenja ili otuđenja. Sustav internih kontrola u Odjelu treba osigurati uspostavljanje organizacije, politike i procedura koje se koriste za postizanje namjeravanih rezultata iz utvrđenih programa, kao i korištenje resursa sukladno postavljenim ciljevima.

Čimbenik koji najviše utječe na funkcionalnost sustava internih kontrola je povoljno kontrolno okruženje koje ponajprije dolazi do izražaja kroz organizacijsku strukturu, način rukovođenja, prenošenje ovlasti, vrednovanje rezultata rada, sustav nagrađivanja i poštivanje postojećih zakonskih propisa.

Odjel nije, u roku koji je određen člankom 19 Odluke o kategorizaciji radnih mjesta u tijelima javne uprave Brčko distrikta BiH, donio novi organizacijski plan, kojim bi bila detaljno razrađena organizacija Odjela, koja čini osnovu uspostave kontrolnog okruženja za kompletan sustav internih kontrola.

Također, u cilju jačanja sustava internih kontrola Odjel je propustio donijeti sljedeće podzakonske akte:

- Pravilnik o uvjetima za dobivanje ovlasti za obavljanje poslova ispitivanja i istraživanja,
- Pravilnik o uvjetima za dobivanje ovlasti 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 regulira Zakon o prostornom planiranju i građenju (Sl. glasnik Brčko distrikta BiH, broj 29/08).

Slabost postojećih internih kontrola ogleda se u sljedećim uočenim nepravilnostima:

- nepravodobno donošenje Plana i programa rada koji je sastavni dio Programa rada Vlade Distrikta, što nije sukladno odredbama Statuta Brčko distrikta BiH,
- Planom i programom rada nisu utvrđene potrebe za angažiranjem fizičkih osoba po osnovi ugovora o djelu, te da nisu uspostavljene normativne i organizacijske pretpostavke za angažman fizičkih osoba po osnovi ugovora o djelu radi transparentnog angažiranja i načina utvrđivanja iznosa naknade,
- Odjel nije vršio popunjavanje ispražnjenih radnih mjesta, na način propisan odredbama Zakona o državnoj službi u tijelima javne uprave Brčko distrikta BiH,
- prilikom obračuna i isplate naknada, osobama angažiranim na privremenim i povremenim poslovima, nisu primjenjivane odredbe Zakona o porezu na dohodak,

- u obrazloženja izvršenja proračuna Odjela u tekstualnom dijelu nije prezentirana analiza stalnih sredstava, izvršenje popisa, stopa otpisanosti stvari i prava koja podliježu otpisu, što nije sukladno odredbama Pravilnika o financijskom izvješćivanju i godišnjem obračunu proračuna Brčko distrikta BiH,
- Izvješće o izvršenom popisu stalnih sredstava, sitnog inventara i zaliha materijala, nije dostavljeno Središnjem popisnom povjerenstvu u roku koji je propisan odredbama Upute o radu popisnih povjerenstava i obavljanju popisa sredstava, tražbina i obveza.

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

6.2. Usklađenost sa zakonskim propisima

Odredbama članka 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) regulirano je sljedeće: nadležno tijelo dužno je organizirati izradu nacrtu propisa za oblast iz svoje nadležnosti i dostaviti ga Sektoru za pravne poslove – Uredu za opće i pravne poslove, koji nakon obrade dostavlja pravno mišljenje.

Odredbama članka 20 Odluke pod b) regulirano je da je nadležno tijelo, po dobivanju mišljenja od Ureda za opće i pravne poslove, dužno zatražiti mišljenje od Pravobraniteljstva i Direkcije za financije Brčko distrikta BiH.

Odredbama članaka 81 - 88 Jedinstvenih pravila i procedura za izradu zakona i drugih propisa Brčko distrikta BiH (Sl. glasnik Brčko distrikta BiH, broj 1/12) reguliran je postupak izrade propisa.

Odredbama članaka 4 - 7 Odluke o procedurama u postupku usklađivanja propisa Brčko distrikta BiH s pravom Europske unije (Sl. glasnik Brčko distrikta BiH, broj 49/14) regulirane su obveze predlagatelja propisa koje se odnose na procedure pribavljanja mišljenja o usklađenosti propisa s pravom Europske unije.

Revizijom smo utvrdili da je Vlada Brčko distrikta BiH, na 33. izvanrednoj sjednici održanoj 9. 7. 2014. godine, a na prijedlog Odjela, donijela Nacrt pravilnika o načinu isplate naknade za rad dulji od punog radnog vremena, bez poštovanja propisanih procedura što nije sukladno 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 Europske unije.

Potrebno je da Odjel prilikom donošenja pravilnika dosljedno poštuje propisane procedure.

6.3. Plan i realizacija planom predviđenih zadataka

Odredbama članka 58 (Izvešća i programi rada) Statuta Brčko distrikta BiH, propisano je da na koncu svake kalendarske godine gradonačelnik, pored ostalog, podnosi Skupštini program rada Vlade Distrikta za iduću godinu, koji se sastoji iz planova i programa rada odjela i institucija Brčko distrikta.

Iz navedenog proizlazi da je Odjel iz svoje nadležnosti, koje su propisane člankom 30 Zakona o javnoj upravi Brčko distrikta BiH (Sl. glasnik Brčko distrikta BiH, brojevi: 19/07, 2/08, 43/08 i 9/13), obavezan donijeti programe rada za iduću godinu prije konca tekuće godine.

U postupku revizije utvrdili smo da je Odjel Vladi Brčko distrikta BiH 15. 9. 2016. godine uputio Program rada za 2016. godinu, što nije sukladno spomenutim odredbama Statuta Brčko distrikta BiH. Zaključujemo da je Odjel veći dio godine obavljao 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 Odjel do konca 2016. godine nije započeo aktivnosti na realizaciji programskih zadataka iz svoje nadležnosti predviđene Planom i programom rada, koji se odnose na:

- Realizaciju zapošljavanja sukladno Planu zapošljavanja i
- Izradu reprojekata kompleksa za zaštitu i spašavanje Brčko distrikta BiH.

Potrebno je da Odjel iz svoje nadležnosti, pravodobno 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 Odjel pravodobno i kontinuirano poduzima aktivnosti na realizaciji programskih zadataka koji su predviđeni Planom i programom rada.

6.4. Prihodi

Odjel je u 2016. godini planirao prihode u iznosu od 577.967,68 KM, a isti su ostvareni u iznosu od 645.821,55 KM. Struktura planiranih i ostvarenih prihoda dana je u sljedećoj tablici:

Vrsta prihoda	Planirani iznos	Ostvareni iznosi	% realizacije
Administrativne pristojbe	78.500,00 KM	96.154,39 KM	122,49
Naknade i pristojbe 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 temelju podataka iz prethodne tablice, vidljivo je da su ostvareni prihodi veći od planiranih.

6.5. Planiranje i izvršenje tekućeg proračuna

Odobreni tekući proračun Odjela za 2016. godinu iznosi 3.108.669,18 KM, a izvršenje iznosi 2.937.115,72 KM, što predstavlja 94,48 % odobrenog proračuna. Struktura odobrenih i izvršenih pozicija tekućeg proračuna za 2016. godinu prikazana je u tablici broj 1, koja se nalazi u prilogu ovog izvješća.

Odredbama članka 21 stavka 1 Pravilnika o financijskom izvješćivanju i godišnjem obračunu proračuna Brčko distrikta BiH regulirano je, da je Direkcija za financije Brčko distrikta BiH dužna uz računovodstvene iskaze, za potrebe Vlade, skupštinskog povjerenstva i drugih zainteresiranih strana, dostaviti i tekstualno izvješće obrazloženja izvršenja proračuna. Odredbama stavka 2 navedenog članka regulirano je da su proračunski korisnici dužni na zahtjev Trezora, dostaviti tekstualni dio izvješća.

Odredbama članka 22 stavka 1 pod d) navedenog pravilnika regulirano je da u tekstualnom dijelu treba prezentirati analizu stalnih sredstava, izvršenje popisa, stopu otpisanosti stvari i prava koja podliježu otpisu.

Uvidom u obrazloženja izvršenja proračuna Odjela, utvrdili smo da u tekstualnom dijelu nije prezentirana analiza stalnih sredstava, izvršenje popisa, stopa otpisanosti stvari i prava koja podliježu otpisu, što nije sukladno odredbama članka 22 stavka 1 Pravilnika o financijskom izvješćivanju i godišnjem obračunu proračuna Brčko distrikta BiH.

Potrebno je da Odjel prilikom sastavljanja obrazloženja o realizaciji proračuna, dosljedno primjeni odredbe Pravilnika o financijskom izvješćivanju i godišnjem obračunu proračuna Brčko distrikta BiH, u dijelu analize stalnih sredstava, izvršenja popisa, stope otpisanosti stvari i prava koja podliježu otpisu.

6.5.1. Izdatci za bruto plaće

Izdatci za bruto plaće planirani su u iznosu od 1.992.750,02 KM, a realizirani su 1.965.098,55 KM ili 98,61 %.

U planiranom iznosu izdataka za bruto plaće, proračunom Odjela analitički su planirani i izdatci za naknade zaposlenim u iznosu od 208.581,50 KM. Struktura istih dana je u sljedećem pregledu:

- | | |
|---|--------------|
| - izdatci za naknade za noćni rad, rad vikendom, praznikom i zamjena nenazočnih zaposlenika | 82.395,93 KM |
| - izdatci za naknade za pripravnost | 54.613,97 KM |

- izdatci za naknade za prekovremeni rad 71.571,60 KM

Revizijom smo utvrdili da u tekstualnom dijelu izvješća o izvršenju proračuna Odjela nisu prikazane navedene analitičke pozicije u okviru proračunom odobrenih sredstava.

Odredbama članka 25 stavka 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), regulirano je da u slučaju više sile, iznenadnog povećanja obujma posla ili u izvanrednim okolnostima, poslodavac može zahtijevati od zaposlenoga da radi najviše dvanaest (12) dodatnih sati tjedno tako da ukupan broj radnih sati tjedno iznosi pedeset dva (52) sata.

Odredbama članka 25 stavka 3 navedenog zakona regulirano je, da zaposleni može, na zahtjev poslodavca, uz danu pismenu suglasnost zaposlenog, raditi prekovremeno još najviše do deset (10) sati tjedno, a najviše tristo (300) sati tijekom kalendarske godine.

Revizijom smo utvrdili da je Odjel kao poslodavac, tijekom 2016. godine, pojedine zaposlenike tjedno dodatno, odnosno prekovremeno, angažirao više od dvanaest (12) sati.

Također, uvidom u naloge za rad dulji od punog radnog vremena, iz opisa aktivnosti po osnovi koje se zaposleni prekovremeno angažiraju, utvrdili smo da se ne radi o slučajevima više sile, iznenadnog povećanja obujma posla ili da se radi o izvanrednim situacijama, kako je regulirano odredbama članka 25 stavka 1 navedenog zakona.

Zaključujemo da Odjel, prilikom prekovremenog angažiranja zaposlenika, nije postupio sukladno odredbama članka 25 stavka 1 Zakona o radu Brčko distrikta BiH.

Uvidom u raspoloživu dokumentaciju utvrdili smo da je Odjel, kao poslodavac, pojedine zaposlenike, bez njihovih pismenih suglasnosti, godišnje dodatno angažirao više od tristo (300) sati, što nije sukladno odredbama članka 25 stavka 3 Zakona o radu Brčko distrikta BiH.

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

6.5.2. Izdatci po osnovi ugovora o djelu

Izdatci po osnovi ugovora o djelu planirani su u okviru ugovorenih usluga u iznosu od 87.500,00 KM realizirani su u iznosu od 114.266,00 KM i veći su u odnosu na 2015. godine za 55.663,00 KM ili 94,98 %.

U postupku revizije utvrdili smo sljedeće:

- Planom i programom rada Odjela nisu utvrđene potrebe za angažiranjem fizičkih osoba po osnovi ugovora o djelu, odnosno bez zasnivanja radnog odnosa. Na temelju predloženih proračunskih zahtjeva utvrdili smo da se sredstva ne planiraju na temelju

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

- U Odjelu nisu uspostavljene normativne i organizacijske pretpostavke za transparentan odabir osoba za njihov rad bez zasnivanja radnog odnosa, kojim bi se dokumentirale provedene procedure angažmana fizičkih osoba bez zasnivanja radnog odnosa, odnosno po osnovi ugovora o djelu.
- Većina fizičkih osoba angažiranih po ugovoru o djelu radili su redovite poslove iz nadležnosti Odjela ili su u neposrednoj svezi s njima, u prostoru i u radno vrijeme Odjela.
- Odjel nema donesen interni akt koji regulira način utvrđivanja naknada za angažiranje fizičkih osoba po osnovi ugovora o djelu.
- Na temelju postojećeg sustava praćenja i izvješćivanja o obavljenim poslovima nije moguće ocijeniti obujam obavljenih poslova i iskorištenost fizičkih osoba angažiranih po osnovi ugovora o djelu.

Potrebno je da Odjel, Planom i programom rada, na temelju uspostavljenih normativnih i organizacijskih pretpostavki za zakonit i transparentan angažman fizičkih osoba po osnovi ugovora o djelu, utvrdi realne potrebe za njihovim angažiranjem i osigura adekvatan i transparentan način utvrđivanja visine naknade za obavljanje poslova.

Odredbama članaka od 600 do 609 Zakona o obligacijskim odnosima regulirano je, da Odjel (naručilac posla) može angažirati fizičku osobu (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 naručilac posla se obvezuje platiti mu za to naknadu.

Uvidom u dokumentaciju (zahtjeve za angažiranjem, ugovore o djelu i evidencije o nazočnosti na poslu) revizijom smo utvrdili, da je angažiranje osoba po ugovoru o djelu vršeno na poslovima i radnim zadacima iz nadležnosti Odjela. Također smo utvrdili, da rad izvršitelja ugovora o djelu ima sve karakteristike radnog odnosa, kao što su: početak i duljina radnog vremena, stalnost i redovitost rada, nesamostalnost u izvršavanju posla, što se očituje u postojanju nadređene osobe (poslodavca) koja redovito kontrolira i izdaje upute za rad. Uzimajući u obzir da ugovori o djelu imaju sve karakteristike radnog odnosa i da je angažiranje osoba po ugovoru o djelu vršeno na poslovima i radnim zadacima iz nadležnosti Odjela, sukladno načelu suština prije forme, zaključujemo da se ne radi o „djelu“ (u smislu odredbi Zakona o obligacijskim odnosima, koji ga regulira), nego se radi o zapošljavanju na određeno vrijeme. Formom ugovora o djelu izbjegava se dosljedna primjena Zakona o državnoj službi u tijelima 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 osnovi rada.

Uzimajući u obzir da ugovori o djelu imaju sve karakteristike radnog odnosa, da su izdatci po osnovi istih u 2016. godini veći u odnosu na 2015. godinu za 55.663,00 KM ili 94,98 %, te da je proračunom planirano 163 zaposlenika, a stanje na dan 31. 12. 2016. godine bilo je 97, zaključujemo da Odjel nije ispunio uvjete za izuzeće iz članka 46 Zakona o državnoj službi u tijelima javne uprave Brčko distrikta BiH (nepostojanje radnih mjesta), tako da je tijekom godine vršio popunjavanje ispražnjenih radnih mjesta, koji nije sukladno odredbama članaka 33 i 34 navedenog Zakona u dijelu obveze raspisivanja javnog natječaja.

Potrebno je, popunu ispražnjenih radnih mjesta vršiti dosljednom primjenom odredaba Zakona o državnoj službi u tijelima javne uprave Brčko distrikta BiH, kako bi se osigurala zakonitost rada Odjela u dijelu načina zapošljavanja i izvršavanja svih ostalih obveza poslodavca prema zaposlenicima po osnovi njihovog rada.

Revizijom smo utvrdili da su prilikom isplate naknada, osobama angažiranim po osnovi ugovora o djelu, primjenjivane odredbe članka 16 stavka 4 Zakona o porezu na dohodak, kao osobama koje ostvaruju dohodak od povremene samostalne djelatnosti iz članka 14 stavka 5 točke 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 tjedni odmor, sredstva rada itd.), zaključujemo da se suštinski radi o nesamostalnoj djelatnosti, odnosno nisu ispunjeni uvjeti za primjenu spomenutih odredbi Zakona o porezu na dohodak.

Dakle, izvršitelj posla je koristio odbitak za rashode po osnovi 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. Tekuće dotacije

Izdatci za tekuće dotacije planirani su u iznosu od 227.100,00 KM, a realizirani u iznosu od 227.074,00 KM ili 99,99 %.

Na prijedlog Odjela Vlada Brčko distrikta BiH je 9. 11. 2016. godine, donijela Odluku o odobravanju programa utroška sredstava s pozicije tekuće dotacije.

Odredbama članka 9 Programa utroška sredstava s pozicije tekuće dotacije regulirano je da su korisnici dotacije dužni dobivena sredstva utrošiti do 31. 12. 2016. godine isključivo sukladno odredbama Zakona o javnim nabavama BiH, a izvješće o utrošenim sredstvima dostaviti Odjelu u roku od trideset dana od dana utroška sredstava.

Utvdili smo da, do okončanja naše revizije, Odjelu primatelji dotacije nisu dostavili dokaze da su dobivena sredstva trošili sukladno Zakonu o javnim nabavama BiH, te se nismo uvjerali da se sredstva troše kako je regulirano odredbama Programa utroška sredstava s pozicije tekuće dotacije.

Potrebno je da Odjel od korisnika dotacije prikupi dokaze da su sredstva utrošena sukladno Zakonu o javnim nabavama BiH, što je regulirano Programom utroška sredstava s pozicije tekuće dotacije.

7. Popis sredstava, tražbina i obveza

Odjel je 28. 11. 2016. godine, donio Odluku o imenovanju povjerenstva za popis stalnih sredstava, sitnog inventara i zaliha materijala i obveza.

Odredbama članka 4 stavka 2 Upute o radu popisnih povjerenstava i obavljanju popisa sredstava, tražbina i obveza regulirano je, da je popisno povjerenstvo dužno sastaviti izvješće o izvršenom popisu.

Odredbama članka 7 pod a) popisno povjerenstvo je dužno izvješće o popisu stalnih sredstava, sitnog inventara i zaliha materijala dostaviti Središnjem popisnom povjerenstvu, najkasnije do 15. siječnja iduće godine.

Revizijom smo utvdili da je popisno povjerenstvo sastavilo Izvješće o izvršenom popisu stalnih sredstava, sitnog inventara i zaliha materijala, te da isto nije dostavilo Središnjem popisnom povjerenstvu u roku koji je propisan odredbama članka 7 pod (a) Upute o radu popisnih povjerenstava i obavljanju popisa sredstava, tražbina i obveza.

Potrebno je, Izvješće o izvršenom popisu stalnih sredstava, sitnog inventara i zaliha materijala, dostaviti Središnjem popisnom povjerenstvu u roku koji je propisan odredbama Upute o radu popisnih povjerenstava i obavljanju popisa sredstava, tražbina i obveza.

8. Ostali nalazi

Na temelju Okvirnog sporazuma broj: 43-000232/15 od 25. 8. 2015. godine i specifikacije za bušenje terena, transport uzoraka i geomehaničkih ispitivanja, zaključen je Ugovor, broj: 01.1-0100DA-058/16 od 10. 3. 2016. godine, između Odjela koga zastupa gradonačelnik Brčko distrikta BiH (naručitelj posla) i „NIS PROMET“-a d. o. o. Brčko distrikt BiH (izvršitelj posla).

Odredbama članka 3 navedenog Ugovora reguliran 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 izvršitelj posla kasnio s izvršenjem predmetnih radova, odnosno izradom elaborata o inženjerijsko-geološkim i geotehničkim istraživanjima, te da navedenim Ugovorom nije utvrđena ugovorna kazna nepoštovanja rokova izvršenja radova od izvršitelja posla.

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

9. Komentar

Odjelu je 13. 4. 2017. godine uručen Nacrt izvješća o reviziji financijskog poslovanja u razdoblju 1. 1. - 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, Odjel se nije očitovao na nalaze iz Nacrta izvješća te je ovo Izvješće konačno.

Tim za reviziju:

Avdija Bašić, dipl. oec.

Božo Zimonjić, dipl. oec.

10. PRILOZI IZVJEŠĆA O REVIZIJI

Struktura planiranih i izvršenih tekućih izdataka za 2016. godinu po pozicijama Odjela prikazana je u sljedećoj tablici:

Tablica broj 1.

Ekonom. kod	Naziv ekonomskog koda	Planirani tekući proračun za 2016. god.	Virmanizacije i amandmani	Konačan plan proračuna za 2016. godinu	Izvršenje tekućeg proračuna za 2016. godinu	Postotak izvršenja (6/5*100)
1	2	3	4	5	6	7
611000	Plaće i naknade zaposlenih	2.101.351,51	-84.501,49	2.016.850,02	1.980.727,53	98,21
611100	Bruto plaće	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	Izdatci 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	Izdatci za energiju	35.000,00	0,00	35.000,00	33.400,00	95,43
613300	Izdatci za komun. usluge	11.390,00	0,00	11.390,00	8.579,06	75,32
613400	Nabava materijala	125.390,00	0,00	125.390,00	103.291,07	82,38
613500	Izdatci za usl. prijev. 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	Izdatci za tekuće održavanje	146.500,00	-11.000,00	135.500,00	103.293,18	76,23
613800	Izdatci 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	Tekuće dotacije	235.500,00	-8.400,00	227.100,00	227.074,00	99,99
614300	Dotacije neprofitnim organizacijama	235.500,00	-8.400,00	227.100,00	227.074,00	99,99
	Ukupan tekući proračun	3.607.870,67	-499.201,49	3.108.669,18	2.937.115,72	94,48

Planirani i izvršeni proračun kapitalnih potreba u razdoblju od 2014. do 2016. godine

Tablica broj 2.

Godina	Planirani kapitalni proračun	Izvršenje kapitalnog proračuna do 1. 1. 2016. g.	Izvršenje kapitalnog proračuna 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