



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

www.revizija.gov.ba



IZVJEŠĆE O OBAVLJENOJ FINACIJSKOJ REVIZIJI

UPRAVE ZA NEIZRAVNO OPOREZIVANJE BIH

ZA 2024. GODINU



Kazalo

I. MIŠLJENJE NEOVISNOG REVIZORA.....	2
1. MIŠLJENJE O FINACIJSKIM IZVJEŠĆIMA	2
2. MIŠLJENJE O USKLAĐENOSTI.....	4
II. SAŽETAK PREPORUKA DANIH ZA 2024. GODINU	6
III. IZVJEŠĆE O OBAVLJENOJ REVIZIJI	8
1. PREDMET I CILJ REVIZIJE	8
2. KRITERIJI KORIŠTENI U REVIZIJI	8
3. METODE I POSTUPCI REVIZIJE	9
4. OCJENA REALIZACIJE PREPORUKA IZ PRETHODNIH IZVJEŠĆA	9
5. NADLEŽNOST, USTROJSTVO I RUKOVOĐENJE	10
6. SUSTAV UNUTARNJIH KONTROLA	11
7. FINACIJSKA IZVJEŠĆA.....	13
7.1. Pregled prihoda i primitaka	13
7.1.1. Prihodi od pristojbi	13
7.2. Pregled rashoda i izdataka iz proračuna	15
7.2.1. Bruto plaće.....	17
7.2.2. Putni troškovi	18
7.2.3. Izdaci za uporabu vozila	19
7.2.4. Višegodišnji projekti	20
7.3. Bilanca stanja	24
8. UPOŠLJAVANJE I STATUS UPOSLENIH (ANGAŽIRANIH) OSOBA	24
8.1. Upošljavanje na određeno vrijeme.....	24
8.2. Interni premještaji	25
9. JAVNE NABAVE.....	28
9.1. Nabava, isporuka i ugradnja sustava za hlađenje RC Sarajevo	29
9.2. Nabava nadogradnje poreznog podsustava informacijskog sustava Uprave.....	29
9.3. Nabava službenih specijaliziranih vozila	30
9.4. Nabava usluga izvođenja radova izgradnje i adaptacije graničnih prijelaza	31
9.5. Najam službenih specijaliziranih vozila	32
9.6. Realizacija ugovora/okvirnih sporazuma	35
10. IT REVIZIJA	35
10.1. Porezni softver	35
10.2. Telekomunikacijska mreža.....	36
10.3. Rezervna lokacija informacijskog sustava	37
10.4. Video nadzor	37
11. OSTALO	38
11.1. Upravni odbor Uprave.....	38
12. KOMENTARI UPRAVE NA NACRT IZVJEŠĆA	39
PRIVICI	39

I. MIŠLJENJE NEOVISNOG REVIZORA

Mišljenje neovisnog revizora se daje na temelju obavljene financijske revizije koja obuhvaća reviziju financijskih izvješća i, u svezi s istom, reviziju usklađenosti aktivnosti, financijskih transakcija i informacija s relevantnim zakonima i drugim propisima.

1. MIŠLJENJE O FINANCIJSKIM IZVJEŠĆIMA

Mišljenje

Obavili smo reviziju financijskih izvješća **Uprave za neizravno oporezivanje Bosne i Hercegovine** (u daljem tekstu: Uprava) koji obuhvaćaju: bilancu stanja na 31.12.2024. godine, pregled prihoda, primitaka i financiranja po ekonomskim kategorijama, pregled rashoda po ekonomskim kategorijama, posebne podatke o plaćama i broju uposlenih, pregled dinamike upošljavanja, pregled stalnih sredstava u obliku stvari i prava, pregled kapitalnih ulaganja po vrstama i projektima, pregled doznaka iz tekuće pričuve proračuna, te analizu izvršenja proračuna - tekstualni dio, za godinu koja završava na taj dan.

Prema našem mišljenju, financijska izvješća Uprave prikazuju istinito i fer, u svim značajnim aspektima, financijsko stanje imovine, obveza i izvora sredstava na 31.12.2024. godine, te prihode i izvršenje proračuna za godinu koja se završava na navedeni datum, u skladu s primjenjivim okvirom financijskog izvješćivanja.

Temelj za mišljenje

Reviziju smo obavili u skladu sa Zakonom o reviziji institucija Bosne i Hercegovine¹ i Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI)². Naše odgovornosti prema ISSAI standardima su detaljnije opisane u odjeljku *Odgovornosti revizora za reviziju financijskih izvješća*.

Neovisni smo o Upravi u skladu s etičkim zahtjevima koji su relevantni za našu reviziju prema ISSAI 130 - Etički kodeks i ispunili smo ostale etičke odgovornosti u skladu s tim zahtjevima.

Vjerujemo kako su revizijski dokazi koje smo pribavili dostatni i odgovarajući da osiguraju temelj za naše mišljenje.

Odgovornosti rukovodstva za financijska izvješća

Rukovodstvo Uprave je odgovorno za sastavljanje i fer prezentaciju financijskih izvješća u skladu s primjenjivim okvirom financijskog izvješćivanja na razini institucija Bosne i Hercegovine tj. Zakonom o financiranju institucija BiH, Pravilnikom o financijskom izvješćivanju institucija BiH i Pravilnikom o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija BiH. Ova odgovornost podrazumijeva i kreiranje, primjenu i održavanje unutarnjih kontrola koje su relevantne za sastavljanje i prezentaciju financijskih

¹ Službeni glasnik BiH, broj 12/06

² Međunarodni standardi vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI) dio su Okvira profesionalnih objava Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija – IFPP okvira (INTOSAI Framework of Professional Pronouncements), koji čine tri razine objava: INTOSAI načela (INTOSAI-P), međunarodni standardi vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI) i INTOSAI smjernice (GUID).

izvješća koji ne sadrže značajne pogrešne iskaze uslijed prijevare ili greške, odgovarajuća objelodanjivanja relevantnih informacija u napomenama uz financijska izvješća, kao i odabir i primjenu odgovarajućih računovodstvenih politika i računovodstvenih procjena, koje su razumne u danim okolnostima.

Odgovornosti revizora za reviziju financijskih izvješća

Naši ciljevi su steći razumno uvjerenje o tome jesu li financijska izvješća kao cjelina sačinjena bez značajnog pogrešnog prikazivanja uslijed prijevare ili greške i izdati izvješće neovisnog revizora koje uključuje naše mišljenje. Razumno uvjerenje je visoka razina uvjerenja, ali nije garancija da će revizija obavljena u skladu s Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija uvijek otkriti značajno pogrešno prikazivanje kada ono postoji. Pogrešni prikazi mogu nastati uslijed prijevare ili greške i smatraju se značajnim ako se razumno može očekivati da, pojedinačno ili zbrojno, utječu na ekonomske odluke korisnika donesene na temelju tih financijskih izvješća.

Kao sastavni dio revizije, u skladu s Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija, stvaramo profesionalne procjene i održavamo profesionalni skepticizam tijekom revizije. Mi također:

- Prepoznamo i procjenjujemo rizike značajnog pogrešnog prikazivanja financijskih izvješća, zbog prijevare ili greške, oblikujemo i obavljamo revizijske postupke kao reakciju na te rizike i pribavljamo revizijske dokaze koji su dostatni i primjereni da osiguraju temelj za naše mišljenje. Rizik neotkrivanja značajnog pogrešnog prikazivanja nastalog uslijed prijevare je veći od rizika nastalog uslijed greške, jer prijevare može uključiti tajne sporazume, krivotvorenje, namjerno izostavljanje, pogrešno prikazivanje ili zaobilaženje unutarnjih kontrola.
- Stječemo razumijevanje unutarnjih kontrola relevantnih za reviziju kako bismo oblikovali revizijske postupke koji su primjereni u danim okolnostima, ali ne i za svrhu izražavanja mišljenja o uspješnosti unutarnjih kontrola.
- Ocjenjujemo primjerenost korištenih računovodstvenih politika i razumnost računovodstvenih procjena i povezanih objava koje je stvorilo rukovodstvo.
- Ocjenjujemo cjelokupnu prezentaciju, strukturu i sadržaj financijskih izvješća, uključujući i objave, kao i odražavaju li financijska izvješća transakcije i događaje na kojima su temeljena na način kojim se postiže fer prezentacija.

S rukovodstvom komuniciramo u svezi s, između ostalih pitanja, planiranim djelokrugom i vremenskim rasporedom revizije i važnim nalazima revizije, uključujući i one koji se odnose na značajne nedostatke u unutarnjim kontrolama koji su otkriveni tijekom naše revizije.

2. MIŠLJENJE O USKLAĐENOSTI

Mišljenje s rezervom

U svezi s revizijom finansijskih izvješća Uprave za 2024. godinu, obavili smo i reviziju usklađenosti aktivnosti, finansijskih transakcija i informacija s relevantnim zakonima i drugim propisima.

Prema našem mišljenju, osim za navedeno u odjeljku *Temelj za mišljenje s rezervom*, aktivnosti, finansijske transakcije i informacije Uprave za 2024. godinu u skladu su, u svim značajnim aspektima, sa zakonima i drugim propisima koji su definirani kao kriteriji za danu reviziju.

Temelj za mišljenje s rezervom

Kao što je navedeno u izvješću :

- 1) *Konstatirane su nepravilnosti i nedostaci kod provođenja procedura javnih nabava i praćenja izvršenja okvirnih sporazuma (točka 9. Izvješća).*

Reviziju usklađenosti smo obavili u skladu sa Zakonom o reviziji institucija Bosne i Hercegovine i ISSAI 4000 - Standard za reviziju usklađenosti. Naše odgovornosti prema ovom standardu su detaljnije opisane u odjeljku *Odgovornosti revizora za reviziju usklađenosti*.

Neovisni smo o Upravi u skladu s etičkim zahtjevima koji su relevantni za našu reviziju prema ISSAI 130 - Etički kodeks i ispunili smo ostale etičke odgovornosti u skladu s tim zahtjevima.

Vjerujemo da su revizijski dokazi koje smo pribavili dovoljni i odgovarajući da osiguraju temelj za naše mišljenje.

Skretanje pozornosti³

Ne izražavajući daljnju rezervu na mišljenje o usklađenosti, skrećemo pozornost na sljedeće:

- *Nisku realizaciju višegodišnjih kapitalnih projekata (Točka 7.2.4. Izvješća),*
- *Upošljavanje na određeno vrijeme i interni premještaji uposlenih koji nisu u cijelosti vršeni u skladu s važećim propisima (Točka 8. Izvješća).*

Odgovornosti rukovodstva za usklađenost

Pored odgovornosti za sastavljanje i fer prezentaciju finansijskih izvješća, rukovodstvo Uprave je također odgovorno osigurati da su aktivnosti, finansijske transakcije i informacije u skladu s propisima kojima su regulirane i potvrđuje kako je tijekom fiskalne godine osiguralo namjensko, svrhovito i zakonito korištenje raspoloživih sredstava za ostvarivanje utvrđenih

³ Odjeljak kojim revizor skreće pozornost korisnicima izvješća na pitanja koja su prezentirana ili objelodanjena u informacijama vezanim za predmet revizije, a koja su, prema revizorovoj profesionalnoj prosudbi, jako važna za razumijevanje takvih informacija od strane korisnika izvješća; u revizijskoj praksi ovaj odjeljak se naziva još i 'isticanje pitanja'.



ciljeva, te ekonomično, efikasno i efektivno funkcioniranje sustava finansijskog upravljanja i kontrole.

Odgovornosti revizora za reviziju usklađenosti

Pored odgovornosti da izrazimo mišljenje o finansijskim izvješćima, naša odgovornost podrazumijeva i izražavanje mišljenja o tome jesu li aktivnosti, finansijske transakcije i informacije, u svim značajnim aspektima, u skladu sa zakonima i drugim propisima kojima su regulirane. Odgovornost revizora uključuje obavljanje procedura, kako bi pribavili revizijske dokaze o tome koriste li se sredstva za odgovarajuće namjene i je li poslovanje Uprave, prema definiranim kriterijima, usklađeno s relevantnim zakonima i drugim propisima. Procedure podrazumijevaju procjenu rizika od značajnih neusklađenosti sa zakonima i propisima koji reguliraju poslovanje subjekta revizije. Također, naša odgovornost podrazumijeva i ocjenu finansijskog upravljanja, funkcije unutarnje revizije i sustava unutarnjih kontrola.

Sarajevo, 11.7.2025. godine

GLAVNI REVIZOR

Hrvoje Tvrtković, v. r.

ZAMJENIK GLAVNOG REVIZORA

Nedžad Hajtić, v. r.

ZAMJENICA GLAVNOG REVIZORA

Neda Močević, v. r.

II. SAŽETAK PREPORUKA DANIH ZA 2024. GODINU

U izvješću o obavljenoj financijskoj reviziji za 2024. godinu dane su 23 preporuke (17 novih i 6 ponovljenih⁴). Od ukupnog broja danih preporuka, jedna preporuka⁵ se odnosi na financijska izvješća i na usklađenost, a ostale na usklađenost.

U tablici koja slijedi prikazan je sažetak danih preporuka, dok su detaljni nalazi prezentirani po procesima u okviru pojedinačnih točaka Izvješća.

Tablica 1. Sažetak danih preporuka za 2024. godinu

Br. prep.	Tekst preporuke	Status preporuke
1	Uprava je dužna osigurati obvezno obrazloženje prilikom korištenja sredstava za reprezentaciju kako bi se mogla potvrditi utemeljenost nastanka troška.	N
2	Uprava je dužna tekstualni dio Godišnjeg financijskog izvješća u potpunosti sačiniti na način kako je propisano Pravilnikom o financijskom izvještavanju i Instrukcijom Ministarstva financija i trezora BiH za sačinjavanje godišnjeg izvješća o izvršenju proračuna.	N
3	Uprava je dužna odobravanje i obračun troškova službenog putovanja vršiti na temelju adekvatne dokumentacije i u skladu s Odlukom o načinu i postupku ostvarivanja prava uposlenih u institucijama BiH na naknadu za službeno putovanje.	N
4	Uprava je dužna interni pravilnik o uporabi službenih vozila uskladiti sa odredbama Pravilnika Vijeća ministara o uvjetima nabave i načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH.	N
5	Uprava treba nastaviti provoditi aktivnosti na analizi uporabe službenih vozila i donošenju odluka u cilju racionalizacije troškova odnosno unapređenja poslovnog procesa upravljanja voznim parkom Uprave.	N
6	Uprava treba intenzivirati aktivnosti u cilju efikasnog upravljanja višegodišnjim kapitalnih projektima i racionalnog korištenja rezerviranih proračunskih sredstava za ove namjene.	P
7	Uprava je dužna, u suradnji sa Ministarstvom financija i trezora BiH, postupati u skladu s važećim propisima koji definiraju područje višegodišnjih kapitalnih ulaganja.	P
8	Uprava je dužna upošljavanje državnih službenika i uposlenika vršiti u skladu sa Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH, Zakonom o radu u institucijama BiH i pratećim podzakonskim aktima.	P
9	Uprava treba preispitati odredbe Pravilnika o premještanju uposlenih u Upravi, uzimajući u obzir stajališta Odbora državne službe za žalbe, u svezi sa zakonskim propisima kojima je uređen status državnih službenika i uposlenika u institucijama BiH.	P
10	Pri određivanju uvjeta plaćanja u postupcima javnih nabava, Uprava se treba rukovoditi redovitim plaćanjem svih obveza koje vrši Ministarstvo financija i trezora BiH i, ukoliko se odluči za eventualno avansno plaćanje, u uvjetima tendera propisati obvezu osiguranja bankarske garancije za dani avans.	N
11	Uprava je dužna dokumentirati istraživanje tržišta za potpuni predmet nabave kako bi se dobivene informacije mogle koristiti pri sastavljanju tehničke specifikacije i procjene vrijednosti.	N

⁴ Nerealizirane preporuke iz prethodnog razdoblja su, nakon utvrđenog činjeničnog stanja, ponovljene.

⁵ Broj 2

Br. prep.	Tekst preporuke	Status preporuke
12	Uprava je dužna u postupcima javne nabave postupati jednako i nediskriminirajuće, na način da osigura pravednu i aktivnu konkurenciju u skladu s predmetom nabave i njenom svrhom.	P
13	Uprava je dužna tendersku dokumentaciju za nabavu službenih vozila kreirati na način da ista osigura pravednu i aktivnu konkurenciju, s ciljem najefikasnijeg korištenja javnih sredstava, u svezi sa predmetom nabave i njegovom svrhom kako je to propisano Zakonom o javnim nabavama.	N
14	Uprava je dužna planirati i provoditi istraživanje tržišta sa svrhom kvalitetne pripreme ponude u cilju efikasnog upravljanja procesom nabave i korištenja javnih sredstava.	N
15	Uprava treba, prilikom nabave stalnih sredstava, voditi računa o količinama istih odobrenim namjenskom strukturom kapitalnih ulaganja.	N
16	Uprava treba, prije pokretanja kapitalnih investicija, pored osiguranja izrade projekta, provesti analizu tržišta kako bi se upoznala sa aktuelnom ponudom i cijenama kao i konkurencijom koja vlada na tržištu u cilju efikasne realizacije projekta i najefikasnijeg korištenja javnih sredstava.	N
17	Uprava treba, kod zaključivanja ugovora za investicijske aktivnosti, definirati rok za uvođenje izvođača u posao kako bi osigurala preduvjete za efikasno realizovanje ugovorenih radova i racionalno raspolaganje proračunskim sredstvima.	N
18	Uprava je dužna, prije poduzimanja aktivnosti koje odstupaju od dosadašnje prakse nabave vozila u institucijama BiH, odnosno opredjeljenja Vijeća ministara definirane kroz pravilnike, a podrazumijevaju korištenje drugih modaliteta nabave službenih vozila i službenih specijaliziranih vozila u odnosu na kupovinu sa punim pravom vlasništva, za takvo postupanje tražiti odobrenje nadležnih institucija.	N
19	Uprava treba pokretati postupke nabave na vrijeme rukovodeći se realizacijom ugovorene vrijednosti okvirnog sporazuma, a ne samo istekom roka istog, kako bi postupci nabave bili okončani prije ukupne realizacije važećih okvirnih sporazuma.	P
20	Uprava je dužna implementirati preostale nerealizirane funkcionalnosti poreznog softvera.	N
21	Uprava treba inicirati aktivnosti ekspertnog tima u cilju donošenja prijedloga rješenja telekomunikacijske mreže koja će biti visoko raspoloživa i koja će omogućiti kvalitetno i pouzdano funkcioniranje centraliziranog carinskog informacijskog sustava i informacijskog sustava Uprave u cijelosti.	N
22	Uprava je dužna rezervne lokacije informacijskog sustava Uprave u potpunosti staviti u funkciju u skladu s najboljim praksama.	N
23	Potrebno je u što kraćem roku implementirati video nadzor na svim graničnim prijelazima koristeći sustavan pristup i koordinaciju sa Ministarstvom sigurnosti i Graničnom policijom BiH u cilju što efikasnije i efektivnije implementacije i uporabe video nadzora.	N

Status: N-nova, P-ponovljena

Osim navedenog, u Izvješću su obrađene i dvije preporuke čija je realizacija, u 2024. godini, ocijenjena kao realizacija u tijeku, a koje će i dalje biti predmet praćenja.⁶

⁶ Vidjeti tablicu broj 2. u točki 4. Izvješća

III. IZVJEŠĆE O OBAVLJENOJ REVIZIJI

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ured za reviziju) obavio je financijsku reviziju za 2024. godinu koja obuhvaća reviziju financijskih izvješća Uprave i, u svezi s istom, reviziju usklađenosti.

U Izvješću o obavljenjnoj financijskoj reviziji Uprave za 2024. godinu su, pored mišljenja neovisnog revizora i sažetaka danih preporuka za 2024. godinu, prezentirani predmet i cilj revizije, korišteni kriteriji, kao i metode i postupci revizije. Također, ocijenjena je realizacija preporuka iz prethodnih izvješća i prezentirani su detaljni revizorski nalazi i dane preporuke.

1. PREDMET I CILJ REVIZIJE

Predmet revizije su financijska izvješća Uprave za 2024. godinu i usklađenost aktivnosti, financijskih transakcija i informacija s relevantnim zakonima i drugim propisima.

Cilj je izraziti mišljenje o tome jesu li financijska izvješća pouzdana i odražavaju li balance u cijelosti rezultate poslovanja. Također, cilj revizije je procijeniti primjenjuje li rukovodstvo institucije zakone i propise, i koristi li sredstva za odgovarajuće namjene, te ocijeniti financijsko upravljanje, sustav unutarnjih kontrola i funkciju unutarnje revizije.

S obzirom na to da se revizija obavlja ispitivanjem na bazi uzorka i da postoje inherentna ograničenja u računovodstvenom sustavu i sustavu unutarnjih kontrola, pojedina značajna pogrešna prikazivanja mogu ostati neotkrivena.

2. KRITERIJI KORIŠTENI U REVIZIJI

Revizija financijskih izvješća i revizija usklađenosti podrazumijevaju proces objektivnog prikupljanja i procjenjivanja dokaza, kako bi se utvrdilo jesu li predmeti revizije, tj. financijska izvješća, kao i aktivnosti, financijske transakcije i informacije, usklađeni s odgovarajućim kriterijima koji su sadržani u zakonima i drugim propisima. Kriteriji predstavljaju usporedne parametre koji se koriste kako bi se dala ocjena predmeta revizije.

Naime, za obavljanje financijske revizije korišteni su sljedeći kriteriji:

- Zakon o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2024. godinu
- Zakon o financiranju institucija BiH
 - Pravilnik o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija BiH
 - Pravilnik o financijskom izvješćivanju institucija BiH
 - Instrukcije o privremenom financiranju institucija BiH za razdoblje siječanj – ožujak, travanj – lipanj i srpanj – rujn 2024. godine
- Zakon o plaćama i naknadama u institucijama BiH i podzakonski akti
- Zakon o porezu na dohodak i Zakon o doprinosima (FBiH i RS)
- Zakon o javnim nabavama i podzakonski akti
- Zakon o državnoj službi u institucijama BiH i podzakonski akti

- Zakon o radu u institucijama BiH i podzakonski akti
- Zakon o upravi i podzakonski akti
- Zakon o reviziji institucija BiH
- Zakon o unutarnjoj reviziji
- Zakon o sustavu neizravnog oporezivanja u BiH
- Zakon o upravi za neizravno oporezivanje
 - Pravilnik o ovlastima i ovlaštenim službenim osobama Uprave
 - Pravilnik o premještaju uposlenih u Upravi.

3. METODE I POSTUPCI REVIZIJE

Financijska revizija je provedena u skladu s donesenim godišnjim planom u dvije faze, odnosno obavljanjem prethodne i završne revizije u razdoblju između listopada 2024. godine i svibnja 2025. godine. U skladu s predmetom financijske revizije i metodologijom rada Ureda za reviziju koja se bazira na Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI), sagledana je prezentirana dokumentacija i informacije o poslovanju Uprave, utvrđena su područja rizika i ocijenjeno je funkcioniranje sustava unutarnjih kontrola po pojedinim procesima radi određivanja revizijskog pristupa. Na bazi uzorka je izvršen uvid u knjigovodstvenu dokumentaciju o nastalim poslovnim događajima evidentiranim u poslovnim knjigama Uprave. Ispitana je dosljednost primjene zakonskih propisa, te pravila, procedura i drugih internih akata koji su vezani za financijsko poslovanje Uprave. Obavljeni su razgovori s rukovodstvom Uprave i drugim uposlenicima u cilju pribavljanja obrazloženja odgovornih osoba u svezi s poslovnim događajima koji su bili predmetom revizije.

4. OCJENA REALIZACIJE PREPORUKA IZ PRETHODNIH IZVJEŠĆA

U prethodnim izvješćima o obavljenoj financijskoj reviziji Uprave Ured za reviziju je dao preporuke u cilju otklanjanja uočenih nepravilnosti, nedostataka i slabosti.

Tijekom obavljanja revizije za 2024. godinu ocijenili smo da je Uprava od ukupno 15 prethodno danih preporuka, realizirala pet, šest preporuka nije realizirala, za tri preporuke je realizacija u tijeku, a realizaciju jedne preporuke nismo mogli ocijeniti.

U narednoj tablici prikazan je pregled ocjene realizacije prethodno danih preporuka.

Tablica 2. Detaljan pregled ocjene realizacije prethodno datih preporuka

Broj prep.	Ocjena realizacije preporuke iz prethodnih izvješća	Status
1/2023	Realizacija višegodišnjih kapitalnih projekata je još uvijek na veoma niskoj razini.	✗
2/2023	Uprava i Ministarstvo financija i trezora BiH u 2024. godini pri uvećanju vrijednosti višegodišnjeg projekta nisu postupali u skladu s važećim propisima koji definiraju područje višegodišnjih kapitalnih ulaganja.	✗
3/2023	Interne premještaje uposlenih Uprava nije vršila u skladu sa internim pravilnikom.	✗
4/2023	Uprava je pokrenula proceduru izbora i imenovanja operativnih rukovoditelja.	●
5/2023	Uprava nije provodila postupak javne nabave usluga održavanja službenih vozila, zbog čega preporuka kreiranja tenderske dokumentacije na način da se nabava	⏸

Broj prep.	Ocjena realizacije preporuke iz prethodnih izvješća	Status
	neugovorenih dijelova svede na minimum nije mogla biti ocijenjena u revidiranom razdoblju.	
6/2023	Ponovno su uočena kašnjenja u provođenju pojedinih procedura javnih nabava kao i vrijednosna prekoračenja određenih okvirnih sporazuma.	✗
7/2023	U pojedinim postupcima javnih nabava nisu ispoštovana temeljna načela aktivne i pravične konkurencije.	✗
8/2023	Uprava se pridržavala odredbi Zakona o javnim nabavama kojim su propisani rokovi kada se prijedlog ugovora dostavlja na potpis izabranom ponuđaču.	✓
9/2023	Na bazi testiranih uzoraka javnih nabava konstatirali smo da su se prilikom realizacije zaključenih ugovora o nabavi poštovali ugovoreni rokovi ispunjenja obveze.	✓
1/2019	Uprava je tijekom 2024. godine u skladu s Pravilnikom o unutarnjem ustrojstvu donesenim u 2023. godini vršila popunjavanje predviđenih radnih mjesta u cilju implementacije istog.	✓
9/2020	Uspostavljen je funkcionalan sustav praćenja i kontrole naplate prihoda od administrativne pristojbe uz potrebnu informatičku podršku putem aplikacije "Pristojbe".	✓
3/2021	U cilju rješavanja pitanja naplate pristojbi prinudnim putem početkom 2025. godine je Vijeće ministara BiH usvojilo Odluku o izmjenama tarife administrativnih pristojbi. U proceduri je donošenju i Zakona o dopuni Zakona o administrativnim pristojbama.	✓
2/2022	Uprava je u 2024. godini i početkom 2025. godine poduzimala aktivnosti prema izmjenama zakonskih i podzakonskih propisa u cilju trajnog rješenja pitanja uposlenih sa statusom ovlaštenih službenih osoba koje ostvaruju pravo na dodatak na plaću.	●
6/2022	U cilju rješavanja pitanja trajnog smještaja, Uprava je poništila prethodni Javni poziv 21.6.2024. godine, ali nakon određenih aktivnosti početkom travnja 2025. godine pokrenut je otvoreni postupak javne nabave sa međunarodnom objavom za kupnju građevinskog objekta na području grada Banja Luka za potrebe smještaja uposlenih i prateće opreme za Sjedište i Regionalni centar Banja Luka.	●
7/2022	Uprava je nastavila sa praksom upošljavanja državnih službenika i uposlenika na određeno vrijeme bez provođenja procedure natječaja.	✗

Status: ✓ realizirana preporuka⁷, ● preporuka čija je realizacija u tijeku⁸, ✗ nerealizirana preporuka⁹, ⁽¹⁾ preporuka koja nije mogla biti ocijenjena u revidiranom razdoblju ili nije relevantna za dalje praćenje¹⁰.

5. NADLEŽNOST, USTROJSTVO I RUKOVOĐENJE

Zakonom o sustavu neizravnog oporezivanja u BiH¹¹ definiran je institucionalni i ustrojbeni temelj za jedinstveni sustav neizravnog oporezivanja u BiH, koji podržava sveukupnu makroekonomsku stabilnost i fiskalnu održivost i pruža podršku funkcioniranju jedinstvenog ekonomskog prostora u BiH i uređuje Upravu kao samostalnu upravnu organizaciju koja provodi zakonske i druge propise o neizravnom oporezivanju i politiku koju utvrđuje Vijeće ministara BiH na prijedlog Upravnog odbora Uprave.

⁷ Realizovane su aktivnosti navedene u preporuci.

⁸ U tijeku je realizacija aktivnosti te stoga u ovom Izvješću nije dana nova preporuka, ali je dan opis stanja i provedenih aktivnosti.

⁹ Nisu poduzimane aktivnosti na realizaciji preporuke te je stoga u ovom Izvješću ponovljena preporuka za predmetni proces.

¹⁰ Preporuka nije mogla biti ocijenjena u ovom ciklusu revizije ali će biti ocijenjena kad se za to steknu uvjeti ili nije relevantna za daljnje praćenje jer realizacija ne ovisi o instituciji.

¹¹ Službeni glasnik BiH, broj: 44/03, 52/04, 34/07, 4/08, 49/09, 32/13 i 91/17

Zakon o Upravi za neizravno oporezivanje¹² reguliše nadležnost, organizaciju i rukovođenje Upravom, prava i dužnosti uposlenih, upravljanje ljudskim potencijalima i druga pitanja.

Uprava za svoj rad, putem Upravnog odbora Uprave, odgovara Vijeću ministara BiH. Poslove iz svoje nadležnosti Uprava obavlja putem temeljnih i unutarnjih ustrojbenih jedinica, uspostavljenih u Središnjem uredu Uprave sa sjedištem u Banjoj Luci i unutarnjim jedinicama u regionalnim centrima, sa sjedištem u Banjoj Luci, Mostaru, Sarajevu i Tuzli. Osnovne organizacijske jedinice Uprave su: Kabinet ravnatelja, sektori uspostavljeni po operativnim crtama djelovanja i odjeli. Unutarnje ustrojbene jedinice se uspostavljaju u okviru temeljnih ustrojbenih jedinica kao: odsjeci, grupe, carinske ispostave i carinski referati.

Uposleni u Upravi su državni službenici i uposlenici. Ravnatelj postavlja i razrješava operativne rukovodioce u Upravi u skladu sa Zakonom o sustavu neizravnog oporezivanja. Operativni rukovoditelji imaju status pomoćnika ravnatelja za određeni sektor i postavljaju se na razdoblje od četiri godine. Nakon isteka četverogodišnjeg mandata operativni rukovoditelji mogu biti postavljeni samo na još jedan četverogodišnji mandat.

Upravom rukovodi ravnatelj, čije su dužnosti i odgovornosti utvrđene Zakonom o sustavu neizravnog oporezivanja u BiH, Zakonom o upravi i Zakonom o upravi za neizravno oporezivanje. Vijeće ministara BiH je imenovalo ravnatelja Uprave na mandatno razdoblje od četiri godine, počevši od 15.6.2023. godine.¹³

Pravilnik o unutarnjem ustrojstvu donosi i objavljuje ravnatelj uz prethodno odobrenje Upravnog odbora Uprave. Nakon što je Upravni odbor Uprave 6.6.2023. godine donio Odluku o odobravanju Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji Uprave kojim je sistematizirano 3.319 izvršitelja¹⁴ isti je stupio na snagu danom potpisivanja od strane ravnatelja Uprave 9.6.2023. godine. Ovim pravilnikom su utvrđene ustrojbene jedinice i njihova nadležnost, način rukovođenja, programiranje i izvršavanje poslova, ovlaštenja i odgovornosti državnih službenika i uposlenika, ukupan broj državnih službenika i uposlenika za obavljanje poslova i druga pitanja vezana za naziv, raspored, opis poslova, uvjete u pogledu stručne spremlje i uvjete za rad na određenim poslovima.

6. SUSTAV UNUTARNJIH KONTROLA

Uprava je odgovorna za kreiranje, primjenu i održavanje unutarnjih kontrola koje su relevantne za pripremu i prezentaciju financijskih izvješća i usklađenost poslovanja sa zakonima i drugim propisima.

Financijsko upravljanje i kontrola:

Uspostavljanje i razvoj sustava unutarnjih kontrola obveza je svih institucija BiH. Zakon o financiranju institucija BiH¹⁵ uređuje područje financijskog upravljanja i kontrole.

U 2024. godini nastavljen je razvoj sustava financijskog upravljanja i kontrole u Upravi (u daljnjem tekstu: sustav) u skladu s trogodišnjim i godišnjim planskim dokumentima za daljnji

¹² Službeni glasnik BiH, broj: 89/05

¹³ Službeni glasnik BiH, broj: 41/23

¹⁴ Službeni glasnik BiH, broj: 43/23

¹⁵ Službeni glasnik BiH, broj 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 i 32/13

razvoj ovog sustava (Plan razvoja sustava za razdoblje 2024. -2026. godina i Plan rada stručne radne skupine za uspostavu i razvoj sustava za 2024. godinu).

Povjerenstvo za praćenje i procjenu funkcioniranja i razvoja financijskog upravljanja i kontrole izradila je Godišnje izvješće o financijskom upravljanju i kontroli za 2024. godinu. U cilju unapređenja sustava unutarnjih kontrola u tijeku 2024. godine doneseni su novi ili je izvršeno ažuriranje velikog broja postojećih podzakonskih akata, a za određeni broj akata postupak izrade je u tijeku. Izvješća o realizaciji plana razvoja sustava za 2024. godinu, Izvješće o radu stručne radne skupine za uspostavu i razvoj sustava za 2024. godinu, Izvješće o pokazateljima uspješnosti provedbe strategije upravljanja rizicima za 2024. godinu.

Uprava je sačinila i dostavila Središnjoj harmonizacijskoj jedinici Ministarstva financija i trezora BiH Godišnje izvješće o sustavu financijskog upravljanja i kontrole za 2024. godinu u kojem je navela mjere koje planira provesti za dalji razvoj sustava.

Funkcioniranje sustava unutarnjih kontrola:

Kako bi uspostavila politike i procedure postupanja za sve važnije procese/aktivnosti (planiranje proračuna, stvaranje obveza, nabave, upravljanje troškovima, izvješćivanje i dr.), Uprava je usvojila interna pravila iz oblasti financijsko-računovodstvenog poslovanja kao i pravila za pojedina trošenja sredstava kojima su definirani kontrolni postupci. Međutim, u postupku revizije uočene su određene slabosti u funkcioniranju sustava unutarnjih kontrola što je za posljedicu imalo identificirane nedostatke i nepravilnosti u pojedinim segmentima poslovanja koji su bili predmet revizije (sastavljanje bilješki uz financijsko izvješće, planiranje sredstava na poziciji kapitalnih ulaganja, putnih troškova, izdataka za uporabu vozila, efikasnost realizacije višegodišnjih kapitalnih ulaganja i uvećanje vrijednosti kapitalnog projekta, upošljavanje i javne nabave), što je detaljno opisano kroz odgovarajuća poglavlja u nastavku izvješća.

Izdaci za reprezentaciju: Sustav unutarnjih kontrola u procesu praćenja i upravljanja izdacima za reprezentaciju nije uspostavljen na zadovoljavajući način. U nekoliko slučajeva konstatirali smo da se na računima za ugostiteljske usluge kao povod navodi samo „službeni ručak“ čime se ne može potvrditi utemeljenost nastanka troška i obrazloženje nastanka troška.

PREPORUKA 1

Uprava je dužna osigurati obvezno obrazloženje prilikom korištenja sredstava za reprezentaciju kako bi se mogla potvrditi utemeljenost nastanka troška.

Unutarnja revizija:

Prema kriterijima utvrđenim u Zakonu o unutarnjoj reviziji institucija BiH¹⁶ i Odlukom o kriterijima za uspostavljanje jedinica unutarnje revizije u institucijama BiH¹⁷, Uprava je uspostavila jedinicu unutarnje revizije u punom kapacitetu. Donesen je Strateški plan rada Odjela za unutarnju reviziju za period 2024. – 2026. godina i Godišnji plan rada za 2024. godinu koje je potpisao ravnatelj Uprave. U skladu s istim u 2024. godini provedeno je osam unutarnjih revizija. Pored provođenja pojedinačnih revizija vršene su provjere realizacije preporuka datih u ranijim godinama i kontinuirano su pružane savjetodavne usluge u pogledu razvoja sustava financijskog upravljanja i kontrole u organizacijskim jedinicama Uprave.

¹⁶ Službeni glasnik BiH, broj 27/08 i 32/12

¹⁷ Službeni glasnik BiH, broj 59/19

7. FINACIJSKA IZVJEŠĆA

Uprava je sačinila Godišnje finansijsko izvješće za 2024. godinu i dostavila ga mjerodavnim tijelima i institucijama u skladu s važećim propisima i u utvrđenom roku. Analizom bilješki uz finansijska izvješća možemo konstatirati da je isti detaljno obrazložen po strukturi rashoda i bilančnih pozicija za 2024. godinu u skladu sa Pravilnikom o finansijskom izvješćivanju institucija BiH¹⁸, osim za poziciju troškovi spora. Naime, troškovi spora sa 31.12.2024.godine iznosili su 636.203 KM i u odnosu na prethodnu godinu veći su za 546.130 KM. Do rasta ovih troškova je došlo zbog značajnog povećanja broja sudskih sporova vezanih za postupanja Uprave pri uvozu polovnih vozila (potvrde o prometovanju robe EUR 1).

Prema tome, Uprava nije u cijelosti u tekstualnom dijelu Godišnjeg finansijskog izvješća objasnila najvažnije uzroke odstupanja izvršenja u tekućem od izvršenja u istom razdoblju prethodne godine kako je propisano gore navedenim pravilnikom i Instrukcijom Ministarstva financija i trezora BiH za sačinjavanje godišnjeg izvješća o izvršenju proračuna proračunskih korisnika za razdoblje 1.1.-31.12.2024. godine.

PREPORUKA 2

Uprava je dužna tekstualni dio Godišnjeg finansijskog izvješća u cijelosti sačiniti na način kako je propisano Pravilnikom o finansijskom izvješćivanju i Instrukcijom Ministarstva financija i trezora BiH za sačinjavanje godišnjeg izvješća o izvršenju proračuna.

7.1. Pregled prihoda i primitaka

Ukupno ostvareni prihodi i primici po ekonomskim kategorijama u razdoblju od 1.1. do 31.12.2024. godine, iskazani su u iznosu od 37.784.776 KM, što je za 8.280.776 KM više u odnosu na prihode i primitke planirane za 2024. godinu.

Značajni prihodi odnose se na: prihode od pristojbe i radnje u postupku neizravnog oporezivanja (33.953.768 KM), prihode od naknada tiskanja poreznih kontrolnih markica (3.293.030 KM), prihode od iznajmljivanja prostora na graničnim prijelazima (204.609 KM), prihode od primljenih transfera-donacija iz inozemstva (84.374 KM).

Pregled prihoda i primitaka prikazan je u Priritku I. Izvješća.

7.1.1. Prihodi od pristojbi

Prihodi od pristojbi na spise i radnje u postupku neizravnog oporezivanja tarifni broj 83 do tarifni broj 98 (grupa konta 7228): Ovi prihodi čine vrijednosno značajnije prihode od osobne djelatnosti za koje nije zakonskim propisima reguliran raspored. Isti se uplaćuju na Jedinstveni račun trezora (JRT) kao javni prihodi (pristojbe) koje ostvaruje i naplaćuje Uprava na spise i radnje u postupku neizravnog oporezivanja u skladu sa Zakonom o administrativnim

¹⁸ Službeni glasnik BiH, broj 25/15, 91/17 i 2/24

pristojbama¹⁹, Tarifom administrativnih pristojbi, koja je sastavni dio Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o administrativnim pristojbama i Naredbe o uplatnim računima za administrativne pristojbe i naknade.²⁰

Tablica 3. Realizacija značajnijih prihoda od pristojbi na spise i radnje u postupku neizravnog oporezivanja

Konto	Prihodi od pristojbi na spise i radnje u postupku neizravnog oporezivanja	Iznos
722801	Tarifni broj 83 (zahtjevi, prijave, podnesci)	3.200.537
722802	Tarifni broj 84 (rješenja i odobrenja koja se donose u redovitom upravnom postupku)	1.488.096
722804	Tarifni broj 86 (carinske prijave kojima se roba prijavljuje za carinski odobreno postupanje)	22.344.967
722805	Tarifni broj 87 (carinska prijava kojom se roba prijavljuje za carinski postupak izvoza i ponovnog izvoza kojim se razdužuje carinski postupak s ekonomskim učinkom)	3.656.985
722814	Tarifni broj 96 (ostala uvjerenja i potvrde u postupku neizravnog oporezivanja)	3.140.071
	UKUPNO	33.830.656

Prema podacima iz tablice vrijednosno značajniji iznos (22.344.967 KM) je iskazan na kontu 722804 /tarifni broj 86.²¹

Uprava je kreirala aplikaciju „Pristojbe“ sa početkom primjene od 9.3.2023. godine. Osnovni cilj je uspostavljanje pouzdanog sustava praćenja i kontrole naplate prihoda od pristojbi. Internim procedurama za provjeru naplate administrativne pristojbe je precizno definisan način preuzimanja podataka o uplatama administrativne pristojbe od Ministarstva financija i trezora BiH, način postupanja sa preuzetim podacima u Upravi, vršenje provjere i dokumentovanja, izvršene provjere uplate pristojbe, slanje opomene u slučaju da se utvrdi da pristojba nije plaćena te postupak povrata pogrešne ili neosnovane uplate pristojbe. Članom 8. navedenih procedura definiran je način usuglašavanja preuzetih podataka po vrstama prihoda sa podacima evidentiranim u Glavnoj knjizi. Sektor za poslovne usluge - Odsjek za financijsko upravljanje do 15. u mjesecu za prethodni mjesec vrši provjeru/usuglašavanje preuzetih podataka po vrstama prihoda sa podacima evidentiranim u Glavnoj knjizi o čemu se vodi evidencija, a eventualno neslaganje podataka se rješava sa Ministarstvom financija i trezora BiH.

Postupcima revizije utvrđeno je da je Uprava u tehničkom smislu uspostavila efikasan sustav praćenja i kontrole naplate prihoda od pristojbi putem aplikacije „Pristojbe“. U skladu s internim procedurama vrši se usuglašavanje preuzetih podataka po vrstama prihoda, u aplikaciji „Pristojbe“ s podacima evidentiranim u Glavnoj knjizi, o čemu Sektor za poslovne usluge vodi evidenciju. Redovno se provode unutarnje kontrole o usuglašavanju podataka u aplikaciji i Glavnoj knjizi.

¹⁹ Službeni glasnik BiH, broj: 16/02, 19/02, 43/04, 8/06, 76/06, 13/07 - dr. odluka, 76/07, 3/08 - dr. odluka, 42/08 - dr. odluka, 3/10 - dr. odluka, 98/12, 15/14 - dr. odluka, 78/14 - dr. odluka, 32/17 - dr. odluka, 62/17 - dr. odluka, 53/17 - dr. odluka, 73/17 - dr. odluka, 68/19 - dr. odluka, 18/20 - dr. odluka, 30/22 - dr. odluka, 83/22 - dr. odluka i 32/23 - dr. odluka)

²⁰ Službeni glasnik BiH, broj 30/23, 37/23 i 91/24

²¹ Iznos pojedinačne uplate pristojbe za svaku carinsku prijavu kojom se roba prijavljuje za carinski odobreno postupanje po cijeni od 20 KM

7.2. Pregled rashoda i izdataka iz proračuna

Zakonom o proračunu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2024. godinu²², Upravi su odobrena sredstva u ukupnom iznosu od 178.440.000 KM (tekući izdaci 127.940.000 KM i kapitalni izdaci 42.500.000 KM i višegodišnja ulaganja 8.000.000)²³. Također, spomenutim zakonom je odobreno 2.641 uposlenih u Upravi.

Tijekom godine izvršena su usklađivanja proračuna koja se odnose na sljedeće:

- sredstva višegodišnjih projekata prenesena iz prethodnog perioda u iznosu od 92.748.682 KM;
- sredstva novčanih donacija prenesena iz prethodnog razdoblja u iznosu od 26.421 KM i uplaćena u tekućoj godini u iznosu od 84.395 KM;
- prihod od prodaje stalnih sredstava 125.915 KM

Prema navedenom, Uprava je u 2024. godini raspolagala sredstvima u ukupnom iznosu od 271.425.213 KM.

Uprava je izvršila prestrukturiranje rashoda proračuna koje je odobrilo Ministarstvo financija i trezora BiH. Prestrukturiranje rashoda je izvršeno u ukupnom iznosu od 3.900.000 KM.

Planiranje i odobrenje proračuna u dijelu kapitalnih izdataka (opća namjena): Kapitalni izdaci za 2024. godinu planirani su u iznosu od 71.312.000 KM od čega 30.000 KM od prodaje stalne imovine. Temeljni zahtjev za dodjelu sredstava iz proračuna za 2024. godinu za kapitalna izdatke iznosio je 11.983.000 KM, od čega prihod od prodaje stalne imovine 30.000 KM i aneks zahtjeva 59.329.000 KM. Kroz aneks proračunskog zahtjeva iskazana je potreba za dodatnim sredstvima od **32.000.000 KM** za nabavu objekta za Središnji ured i Regionalni centar Banja Luka i **2.000.000 KM** za nabavu namještaja za isti objekt koja su odobrena proračunom za 2024. godinu.

Vijeće ministara je u 2015. godini donijelo Odluku o odobravanju projekta nabave i izgradnje objekata za regionalne centre i Središnji ured Uprave i izgradnje i rekonstrukcije graničnih prijelaza u kojoj su za nabavu i opremanje predmetnog objekta planirana i odobrena sredstva u iznosu od 37.900.000 KM. U 2023. godini, Vijeće ministara je donijelo Odluku o izmjeni i dopuni odluke o odobravanju projekta nabave i izgradnje objekata za regionalne centre i Središnji ured Uprave i izgradnje i rekonstrukcije graničnih prijelaza gdje je u članu 2. navedeno je da se iznos od 37.900.000 KM zamjenjuje iznosom od 69.400.000 KM za nabavu i opremanje navedenog objekta.

Instrukcijom sa uputstvima za pripremu zahtjeva za dodjelu sredstava iz Proračuna za 2024. godinu koju je Ministarstvo financija i trezora BiH dostavilo svim proračunskim korisnicima²⁴ navedeno je da „korisnici koji će u zahtjevu tražiti sredstva za višegodišnje projekte trebaju dostaviti odluku Vijeća ministara BiH, u skladu sa člankom 8. stavak (e) Zakona o financiranju institucija BiH, kojom je usvojen višegodišnji projekt.“ Navedenim članom definiran je višegodišnji kapitalni proračun na način da „kada Vijeće ministara usvoji višegodišnji kapitalni

²² Službeni glasnik BiH, broj 50/24

²³ Do usvajanja proračuna za 2024. godinu, Uprava je raspolagala sredstvima odobrenim prema pojedinačnim Instrukcijama o privremenom financiranju institucija BiH za period siječanj – ožujak 2024. godine, broj: 05-16-2-9002-1/23 od 28.12.2023. godine, za period travanj – lipanj 2024. godine, broj: 05-02-2-2499-1/24 od 26.3.2024. godine i period srpanj – rujanj 2024. godine, broj: 05-02-2-4285-1/24 od 25.6.2024. godine koje je donio ministar financija i trezora Bosne i Hercegovine.

²⁴ Instrukcija broj 2, broj:05-16-2-5062-1/23 od 4.7.2023. godine

investicijski program, kapitalni rashodi smatrat će se budućim opterećenjima proračunskih pozicija prema kriteriju vremenske dinamike utvrđene kao sastavni dio investicijskog programa. Dio višegodišnjeg kapitalnog proračuna, koji se odnosi na fiskalnu godinu za koju se priprema proračun, uvrštava se u proračun u skladu s propisanim klasifikacijama proračuna.“

Gore navedenom instrukcijom skrenuta je pozornost proračunskim korisnicima da se, prilikom pokretanja aktivnosti za višegodišnje projekte trebaju pridržavati odredaba Naputka o načinu planiranja, odobravanja i realizacije višegodišnjih projekata u institucijama BiH.²⁵

Naputkom o načinu planiranja, odobravanja i realiziranja višegodišnjih projekata u institucijama BiH, člankom 8. definirano je uključivanje Odluke o višegodišnjem projektu u zahtjev korisnika za sredstvima u Proračun. „Ukoliko Vijeće ministara BiH do 1. kolovoza tekuće godine donese Odluku o višegodišnjem projektu, projekt će biti uključen u zahtjev korisnika za sredstvima u Proračun za iduću proračunsku godinu, odnosno u nacrt Zakona o proračunu za iduću fiskalnu godinu.“

Iz gore navedenih propisa proizlazi da Vijeće ministara BiH prvo odobrava višegodišnji projekt kako bi se isti mogao uključiti u zahtjev korisnika za sredstvima za iduću proračunsku godinu odnosno dio višegodišnjeg kapitalnog proračuna, koji se odnosi na fiskalnu godinu za koju se priprema proračun, uvrstio u proračun u skladu s propisanim klasifikacijama proračuna.

S obzirom na to da je Uprava u kolovozu 2023. godine, u svom aneksu zahtjeva za proračun za 2024. godinu planirala, a mjerodavne institucije odobrile, uključile u Nacrt zakona o proračunu za 2024. godinu sredstva za višegodišnji kapitalni projekt za koji Vijeće ministara BiH prethodno nije donijelo odluku, možemo zaključiti da u ovome slučaju nije postupano u skladu s odredbama Zakona o financiranju institucija BiH, Instrukcijom sa uputstvima za pripremu zahtjeva za dodjelu sredstava iz Proračuna za 2024 i Naputkom o načinu planiranja, odobravanja i realiziranja višegodišnjih projekata u institucijama BiH.

Potom su namjenska sredstva za kapitalnim ulaganjima opće namjene za 2024. godinu u iznosu od 32.000.000 KM za nabavu objekta za Središnji ured i RC Banja Luka kao i sredstva u iznosu od 2.000.000 KM za nabavu namještaja za predmetni objekt prenesena na višegodišnji projekt nabave i opremanja objekta za Središnji ured i Regionalni centar Banja Luka. (*vidjeti točku 7.2.4. Izvješća, Sredstva za nabavu i opremanje objekta za Središnji ured i Regionalni centar Banja Luka*).

U pregledu rashoda i izdataka po ekonomskim kategorijama – zbrojno, u razdoblju od 1.1. do 31.12.2024. godine, ukupno ostvareni rashodi iskazani su u iznosu od 135.707.836 KM, što je za 135.717.377 KM manje u odnosu na raspoloživi (korigirani) proračun za 2024. godinu. Najveće odstupanje odnosi se na nisku razinu realizacije višegodišnjih kapitalnih izdataka čija realizacija iznosi 3.315.808 KM u odnosu na odobrena sredstva u iznosu od 131.891.480 KM.

Vrijednosno značajni rashodi odnose se na: bruto plaće (83.620.920 KM), naknade troškova uposlenih (14.514.910 KM), izdatke za tekuće održavanje (6.307.503 KM), ugovorene i druge posebne usluge (4.069.744 KM) i kapitalne izdatke (12.750.026 KM).

²⁵ Službeni glasnik BiH, broj 77/21

Pregled rashoda i izdataka iz proračuna prikazan je u Prilogu II. Izvješća

U daljnjem tekstu navodimo nalaze revizije, stanje po procesima za koje su dane preporuke u ranijem razdoblju čija realizacija je u tijeku, kao i određena objelodanjivanja činjenica o značajnim rashodima realiziranim u 2024. godini.

7.2.1. Bruto plaće

Ukupno ostvarene bruto plaće i naknade iz plaća sa 31.12.2024. godine iznose 83.620.920 KM, od čega neto plaće i naknade iz plaća iznose 46.680.133 KM, a porezi i doprinosi 33.940.787 KM. Prosječan broj uposlenih za koje su isplaćene bruto plaće u Upravi sa 31.12.2024. godine bio je 2.374 uposlenih.

Revizijom izdataka u okviru pozicije bruto plaća utvrđene su sljedeće nepravilnosti i nedostaci:

Dodatak na plaću: Prema prezentiranim podacima²⁶ ukupan broj uposlenih u Upravi koji sa 31.12.2024. godine ostvaruju pravo na dodatak na plaću je 1.632. Navedeno pravo regulirano je Pravilnikom o ovlastima i ovlaštenim službenim osobama Uprave²⁷ i Odlukom Upravnog odbora Uprave o privremenom određivanju pojedinačnog dodatka na plaću ovlaštenim službenim osobama Uprave²⁸, kojom je propisano da uposlenim sa posebnim ovlaštenjima pripada pravo na dodatak na plaću na osnovu posebnih uvjeta rada u iznosu od 20% osnovne plate. Ova odluka ima privremeni karakter, s obzirom da je istom predviđeno da se primjenjuje do donošenja posebnog akta o kriterijima za utvrđivanje pojedinačnog dodatka na plaću ovlaštenih službenih osoba.

Uprava je u prethodnim godinama pripremala prijedloge novog Pravilnika o ovlastima i ovlaštenim službenim osobama u cilju potpunijeg i kvalitetnijeg definiranja pitanja ovlasti i ovlaštenih osoba raspoređenih za obavljanje poslova iz temeljne djelatnosti Uprave.

Uprava je poduzela aktivnosti na izmjenama Zakona o Upravi, formiranjem Radne skupine,²⁹ koja je 8.12.2023. godine pripremila i dostavila ravnatelju Uprave prednacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Upravi. Navedenim izmjenama obuhvaćene su, između ostalog, izmjene definicija pojmova temeljne djelatnosti Uprave i ovlaštene službene osobe. Prema obrazloženju, definicija temeljne djelatnosti koja je propisana važećim Zakonom obuhvata samo jedan dio poslova koji bi se mogli podvesti pod ovu kategoriju, dok je sa sadašnjeg gledišta uočeno da poslovi temeljne djelatnosti trebaju obuhvatiti i druge poslove iz nadležnosti Uprave taksativno navedene u predloženim izmjenama Zakona, pri čemu su dodane određene nadležnosti koje su propuštene pri donošenju Zakona. Početkom 2025. godine Radna skupina u Upravi je pripremila prednacrt Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Upravi za neizravno oporezivanje koji je dostavljen na razmatranje i odobravanje Upravnom odboru Uprave i isti je bio predmet razmatranja na sjednici Upravnog odbora održanoj 30.1.2025. godine. Upravni odbor Uprave je dao suglasnost Upravi za provedbu postupka javnih konsultacija i pribavljanja mišljenja mjerodavnih institucija potrebnih za upućivanje propisa u dalju proceduru usvajanja.

²⁶ Tablice sačinjene za potrebe revizije

²⁷ Službeni glasnik BiH, br. 98/06 i 19/24

²⁸ Odluka Upravnog odbora Uprave, broj: 1710/106/08 od 17.10.2008. godine

²⁹ Rješenjem ravnatelja Uprave broj: 01-02-2-1054-2/22 od 25.05.2022. godine, broj: 01-02-2-1054-4/22 od 24.06.2022. godine i broj: 01-02-2-1054-14/22 od 07.11.2022. godine, imenovana je radna skupina za izradu predacrta Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o Upravi za neizravno oporezivanje.

Pored gore navedenog, radna skupina za izradu Pravilnika o ovlaštenjima i ovlaštenim službenim osobama³⁰ nije pripremila novo rješenje Pravilnika, u skladu sa primarnim zadatkom. Umjesto toga, pripremljen je prijedlog Pravilnika o izmjenama i dopunama važećeg Pravilnika o ovlastima i ovlaštenim službenim osobama, kojim bi se isti uskladio sa novim Pravilnikom o unutarnjem ustrojstvu Uprave od 9.6.2023. godine samo u pogledu sistematiziranih novih radnih mjesta kojima je u opisu poduzimanje mjera iz članka 29. stavak (1) Zakona o Upravi (Prava i obveze ovlaštenih službenih osoba). Upravni odbor Uprave je predložene izmjene usvojio na sjednici održanoj 9.2.2024. godine.

Upravi je u Izvješću za 2022. godinu dana preporuka po ovom pitanju (redni broj 2/2022), te smo je na temelju prethodno navedenog ocijenili tijekom 2024. godine. Početkom 2025. godine Uprava je vršila aktivnosti koje se odnose na izmjenu i dopunu Zakona o Upravi i Pravilnika o ovlastima i ovlaštenim službenim osobama te njegovo usklađivanje sa novim Pravilnikom o sistematizaciji. S obzirom na prethodno navedeno ocijenili smo da je realizacija predmetne preporuke u tijeku, a što će biti predmet daljnjeg praćenja do konačne realizacije.

7.2.2. Putni troškovi

Izdaci za službena putovanja sa 31.12.2024. godine realizirani su u iznosu 405.396 KM, od čega se 274.148 KM odnose na putne troškove u zemlji, a 131.248 KM na putne troškove u inozemstvu.

Odlukom o načinu i postupku ostvarivanja prava uposlenih u institucijama BiH za naknadu za službeno putovanje³¹ uređuje se način i postupak ostvarivanja prava uposlenih u institucijama BiH za naknadu za službeno putovanje.

Navedenom Odlukom definirano je da uz obračun putnih troškova uposleni u instituciji BiH podnosi i nalog za službeno putovanje, koji obvezno sadrži detaljno izvješće o obavljenom službenom putu. Nadalje, propisano je da je, uz nalog za službeno putovanje, uposleni dužan priložiti svu relevantnu raspoloživu dokumentaciju koja, između ostalog, treba da sadrži poziv za održavanje sastanka, poziv na obuku ili neku drugu korespondenciju koja upućuje na svrhu službenog puta. Također, dodatno se navodi da se, ukoliko je na službenom putovanju osigurana besplatna ishrana (minimalno dva obroka), pripadajuća dnevica umanjuje za 70%.

Konstatirali smo da u pojedinačnim slučajevima otvaranju putnog naloga i donošenju odluke o službenom putovanju nije prethodilo pozivno pismo, te da isto nije sastavni dio dokumentacije koja se odnosi na službeno putovanje. Prilikom pravdanja i obračuna troškova putnog naloga u pojedinim slučajevima pripadajuće dnevnice nisu umanjene za 70% premda se iz agende o službenom putovanju i specifikacije troškova nedvosmisleno može utvrditi da je uposlenom za određene dane provedene na službenom putovanju bila osigurana ishrana (minimalno dva obroka).

³⁰ Radna skupina za izradu Pravilnika o ovlastima i ovlaštenim službenim osobama imenovana je rješenjem ravnatelja broj 01-02-2-2455-10/21 od 16.12.2021. godine

³¹ Službeni glasnik BiH, broj 6/12, 42/12, 10/18 i 75/18

PREPORUKA 3

Uprava je dužna odobravanje i obračun troškova službenog putovanja vršiti na temelju adekvatne dokumentacije i u skladu s Odlukom o načinu i postupku ostvarivanja prava uposlenih u institucijama BiH na naknadu za službeno putovanje.

7.2.3. Izdaci za uporabu vozila

Izdaci za korištenje službenih vozila sa 31.12.2024. godine iznose 751.502 KM. Značajniji izdaci odnose se na gorivo (422.393 KM), materijal i usluge održavanja vozila (144.289 KM), osiguranje vozila (76.659 KM), registraciju vozila (53.080 KM) te na nabavu automobilske gume (28.792 KM).

Pravilnikom Vijeća ministara o uvjetima nabave i načinu korištenja službenih vozila u institucijama Bosne i Hercegovine³², Upravi je dano pravo na raspolaganje sa šest službenih vozila (jedno niže, četiri niže srednje te jedno vozilo srednje klase), koje je Uprava imala na raspolaganju na 31.12.2024. godine

Premda je navedenim Pravilnikom Vijeća ministara, koji je stupio na snagu u maju 2023. godine, utvrđeno da su institucije u obvezi uskladiti svoje interne pravilnike sa njegovim odredbama, Uprava to još uvijek nije učinila i na snazi je i dalje interni pravilnik donesen 2016. godine sa izmjenama iz 2018. godine.

Uprava je u 2023. godini pokrenula inicijativu za izmjenu Pravilnika o uvjetima nabave i načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH koje je donijelo Vijeće ministara putem Ministarstva financija i trezora BiH, u cilju prilagodbe istog potrebama Uprave.

PREPORUKA 4

Uprava je dužna interni pravilnik o uporabi službenih vozila uskladiti s odredbama Pravilnika Vijeća ministara o uvjetima nabave i načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH.

Novim internim pravilnikom o uvjetima nabave i načinu korištenja službenog vozila za specijalizirane namjene, na koji je Vijeće ministara dalo suglasnost u srpnju 2024. godine Upravi je dano pravo na raspolaganje sa 368 vozila. Na 31.12.2024. Uprava je raspolagala sa 284 vozila za specijalizirane namjene (raspoređena po regionalnim centrima i Središnjem uredu) koliko je bilo odobreno starim pravilnikom.

Tijekom 2024. godine Uprava je putem javnog nadmetanja (licitacije) prodala 56 vozila. Međutim, uvidom u pregled službenih vozila i troškova uporabe vozila koji nam je dostavila Uprava, ustanovili smo da i dalje postoji određen broj vozila koja se veoma malo ili nikako ne koriste, što, imajući u vidu i troškove održavanja, registracije, osiguranja i drugih troškova koji su svezani za vozilo, implicira na neefikasno upravljanje sredstvima odobrenim za ove namjene.

³² Službeni glasnik BiH, broj 34/23

PREPORUKA 5

Uprava treba nastaviti provoditi aktivnosti na analizi uporabe službenih vozila i donošenju odluka u cilju racionalizacije troškova odnosno unapređenja poslovnog procesa upravljanja voznim parkom Uprave.

7.2.4. Višegodišnji projekti

U skladu s odredbama članka 14. stavak (6) Zakona o financiranju institucija BiH³³ izvršen je prijenos nerealiziranih sredstva za višegodišnje kapitalne projekte i namjenskih sredstava Uprave iz 2023. godine u 2024. godinu u ukupnom iznosu od 92.950.437 KM (na poziciji izdataka za tekuće održavanje video nadzora 1.057.003 KM i prijenos višegodišnjih kapitalnih projekata 91.893.434 KM).

Na temelju odluka Vijeća ministara BiH iz 2023. godine, u Zakonu o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza za 2024. godinu su odobrena sredstva za četiri projekta sa periodom realizacije 2023.-2024. godina ukupne vrijednosti 8.000.000 KM kako slijedi:

Izgradnja graničnih prijelaza Klobuk i Zubci ³⁴ KM	3.500.000
--	-----------

Izgradnja graničnih prijelaza Čepikuće (Trebimlja) i Brod ³⁵ KM	1.250.000
---	-----------

Osiguranje preduvjeta za izgradnju graničnih prijelaza za prekogranični promet čija izgradnja će se financirati iz IPA fondova ³⁶	1.450.000 KM
--	--------------

Sredstva za financiranje usluga održavanja sustava videonadzora Uprave u 2024. godini ³⁷	1.800.000 KM
---	--------------

Pored toga, Odlukom Vijeća ministara BiH³⁸ u novembru 2024. godine izvršen je prijenos sredstava sa pozicije kapitalnih ulaganja-neposredna potrošnja na poziciju višegodišnjeg projekta za nabavu objekta za Središnji ured i Regionalni centar Banja Luka u iznosu od 34.000.000 KM.

U skladu sa navedenim Uprava je u 2024. godini raspolagala sredstvima za višegodišnje kapitalne projekte u iznosu od 134.950.437 KM.³⁹

Tablica 4. Raspoloživih sredstava za višegodišnje kapitalne projekte u 2024. godini

³³ Službeni glasnik BiH, broj: 61/04, 49/09, 42/12, 87/12, 32/13 i 38/22

³⁴ Službeni glasnik BiH, broj 24/23 projekt 1601360, fond 10

³⁵ Službeni glasnik BiH, broj 25/23 projekt 1601370, fond 10

³⁶ Službeni glasnik BiH, broj 26/23 projekt 1601380, fond 10

³⁷ Službeni glasnik BiH, broj 50/23

³⁸ Službeni glasnik BiH, broj 88 /24

³⁹ Ovaj iznos predstavlja zbroj iznosa, prikazanih u Tablici II - Pregled rashoda proračuna/stupac 4-Ukupni proračun za višegodišnja kapitalna ulaganja (131.891.480 KM), novčanih donacija za nabavku građevina (25.508 KM), izdataka za tekuće održavanje u okviru grupe višegodišnja kapitalna ulaganja (2.857.003 KM) i iznosa vraćenih sredstava zatvorenih višegodišnjih kapitalnih projekata u 2025. godini na JRT MFIT BiH (176.446 KM).

Redni broj	OPIS	Iznos u KM
1.	Prijenos nerealiziranih sredstava za višegodišnje kapitalne projekte	92.950.437
2.	Odobreno u Zakonu o proračunu za 2024. godinu	8.000.000
2.1.	Izgradnja graničnih prijelaza Klobuk i Zubci	3.500.000
2.2.	Izgradnja graničnih prijelaza Čepikuće (Trebimlja) i Brod	1.250.000
2.3.	Osiguranje preduvjeta za izgradnju graničnih prijelaza za prekogranični promet čija izgradnja će se financirati iz IPA fondova ⁴⁰	1.450.000
2.4.	Sredstva za financiranje usluga održavanja sustava videonadzora Uprave u 2024. godini	1.800.000
3.	Prijenos sredstava sa pozicije kapitalnih ulaganja-neposredna potrošnja na poziciju višegodišnjeg projekta za nabavu objekta za Središnji ured i Regionalni centar Banja Luka	34.000.000
	Ukupno raspoloživa sredstva za višegodišnje kapitalne projekte	134.950.437

Izdaci za višegodišnje kapitalne projekte su realizirani u iznosu od 4.385.352 KM (ili 3.25% od raspoloživih sredstava). Značajnija realizacija se odnosi na izgradnju Graničnog prijelaza Osoje (1.757.038 KM), izgradnju Graničnog prijelaza Klobuk i Zupci (1.394.829 KM) i financiranje usluga održavanja sustava video nadzora (1.069.544 KM⁴¹).

U skladu sa Instrukcijom za sačinjavanje godišnjeg izvješća o izvršenju proračuna proračunskih korisnika za period 1.1.-31.12.2024. godine Uprava je detaljno obrazložila izvršenje višegodišnjih projekata za 2024. godinu iz tablice 5. Zakona o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza i projekata iz prethodnih proračuna, čija je realizacija nastavljena u 2024. godini kao i prenesena neutrošena namjenska sredstva u narednu fiskalnu godinu.

Ukupna nerealizirana sredstva za višegodišnje kapitalne projekte na 31.12.2024. godine iznose 130.388.639 KM. Sukladno odredbama članka 14. stavka (6) Zakona o financiranju institucija BiH nerealizirana sredstva za višegodišnja kapitalne projekte i namjenska sredstva Uprave u 2024. godini su prenesena za iste namjene u 2025. godinu.

Od ukupno nerealiziranih operativnih sredstava za višegodišnje projekte u 2024. godini iznos od 103.400.000 KM (ili 79 %) su sredstva odobrena za nabavu i opremanje objekta za Središnji ured i Regionalni centar Banja Luka.

Realizacija višegodišnjih kapitalnih projekata je i u 2024. godini na znatno niskoj razini. Kod projekata čija je realizacija dugotrajna, rokovi za realizaciju se većinom produžavaju uz odobravanje dodatnih sredstava i tako kumulirana sredstva se samo dalje prenose u novi period.

Smatramo da nisu učinjeni pomaci u implementaciji projekata u odnosu na prethodne godine, imajući u vidu da je realizacija sredstava odobrenih za višegodišnja kapitalna ulaganja u odnosu na raspoloživa sredstva za te namjene u 2024. godini ispod 4%, koliko je iznosila prethodne godine.

PREPORUKA 6

Uprava treba intenzivirati aktivnosti u cilju efikasnog upravljanja višegodišnjim kapitalnim projektima i racionalnog korištenja rezerviranih proračunskih sredstava za ove namjene.

⁴⁰ Službeni glasnik BiH, broj 26/23 projekt 1601380, fond 10

⁴¹ knjigovodstveno evidentirano u okviru grupe 6137- tekuće održavanje

Sredstva za nabavu i opremanje objekta za Središnji ured i Regionalni centar Banja Luka:

Uprava je sa 31.12.2022. godine na ovoj poziciji imala na raspolaganju sredstva u iznosu od 37.900.000 KM koja su prenesena iz ranijeg razdoblja. U 2023. godini su sredstva po danom projektu povećana za 31.500.000 KM nakon čega su raspoloživa sredstva po projektu iznosila 69.400.000 KM.

U narednom tabličnom pregledu je prikazan način na koji su osigurana dodatna sredstva u 2024. godini na ovom projektu.

Tablica 5. Pregled preusmjeravanja sredstava sa jednokratnih kapitalnih izdataka na višegodišnji Projekt za nabavu i opremanje objekta za Središnji ured i Regionalni centar Banja Luka u 2024. godini

Kapitalni izdaci	Zahtjev za proračun za 2024. godinu	Odobreni proračun za 2024. godinu	Promjena strukture proračuna	Usklađivanja proračuna	Raspoloživo u 2024.
Nabava građevina	40.900.000 ⁴²	32.564.000 ⁴³	0,00	-32.000.000	564.000
Nabava opreme	4.512.000	3.336.000	1.305.915	-2.000.000	2.641.915
UKUPNO:	45.412.000	35.910.000			
Višegodišnja kapitalna ulaganja					
Nabava građevina				32.000.000	32.000.000
Nabava opreme				2.000.000	2.000.000

Naime, proračunom za 2024. godinu Upravi je na poziciji nabava građevina (jednokratna kapitalna ulaganja) odobren iznos od 32.000.000 KM.

Ministarstvo financija i trezora BiH (u daljem tekstu: Ministarstvo) je 6.8.2024. godine dalo suglasnost na namjensku strukturu kapitalnih ulaganja Uprave za 2024. godinu gdje je na poziciji nabave građevina odobren izdatak od 32.000.000 KM za nabavu objekta za Središnji ured i Regionalni centar Banja Luka dok je na poziciji opreme odobren izdatak 2.000.000 KM za nabavu namještaja za navedeni objekt. U okviru iste dana je suglasnost i na namjensku strukturu kapitalnih izdataka višegodišnjih projekata Uprave za 2024. godinu u kojoj nisu bila predviđena i odobrena sredstva iz proračuna za 2024. godinu za projekt nabave i opremanja objekta za Središnji ured i RC Banja Luka.

Uprava je 15.11.2024. godine na Prijedlog odluke o izmjeni i dopuni Odluke o odobravanju projekta nabave i izgradnje objekta za regionalne centre i Središnji ured Uprave i izgradnje i rekonstrukcije graničnih prijelaza dobila pozitivno mišljenje Ministarstva da se sredstva

⁴²Osnovni zahtjev: Sredstva u iznosu od 5.000.000 KM (250.000 KM Izgradnja objekta za pogranični promet-IPA, 625.000 KM Izgradnja GP Trebimlja-Čepikuće, 625.000 KM Izgradnja i rekonstrukcija GP Brod, 3.500.000 KM Izgradnja GP Klobuk i Zupci odobrena su proračunom za 2024. godinu i data na raspolaganje na višegodišnjim projektima. Ostali dio zahtjeva odnosio se na 2.100.000 KM opremanje objekta za smještaj uposlenih Aerodrom Sarajevo, 180.000 KM za GP Rača-Sremska Rača, 104.000 KM za sanitarni kontejner, 160.000 KM za kontrolne kabine-visoke, 120.000 KM za kontejner, aneks zahtjeva: 32.000.000 KM - nabava objekta za Središnji ured i RC Banja Luka, 500.000 KM - izgradnja GP Uvac, 500.000 KM - izgradnja GP Strmica, 156.000 KM - nabava sanitarnih kontejnera, 40.000 KM - nabava kontrolnih kabina - visoke, 40.000 KM - nabava kontejnera.

⁴³ 32.000.000 KM za nabavu objekta za Središnji ured i RC Banja Luka, 180.000 KM za GP Rača-Sremska Rača, 104.000 KM za sanitarni kontejner, 160.000 KM za kontrolne kabine-visoke, 120.000 KM za kontejner.

odobrena proračunom za 2024. godinu u iznosu od 34.000.000 KM uključe u višegodišnji projekt.

Vijeće ministara BiH je na 45. izvanrednoj sjednici održanoj 15.11.2024. godine donijelo Odluku o izmjeni i dopuni Odluke o odobravanju projekta nabave i izgradnje objekta za regionalne centre i Središnji ured Uprave i izgradnje i rekonstrukcije graničnih prijelaza.⁴⁴

Na temelju zahtjeva Uprave koja se pozivala na navedenu odluku, Ministarstvo je 27.12.2024. godine dalo suglasnost na izmjenu namjenske strukture kapitalnih ulaganja za 2024. godinu i suglasnost na namjensku strukturu kapitalnih ulaganja višegodišnjeg projekta Uprave. U namjenskoj strukturi kapitalnih ulaganja za 2024. godinu više nije bilo sredstava u iznosu od 34.000.000 KM, a u namjenskoj strukturi kapitalnih ulaganja višegodišnjeg projekta odobreni su za isti iznos izdaci u proračunu za 2024. godinu za Projekt Nabava i opremanje objekta za Središnji ured i RC Banja Luka. Tako da su ukupno raspoloživa sredstva po ovome projektu u 2024. godini iznosila 103.400.000 KM (sredstva iz proračuna za 2024. godinu, objekt 32.000.000 KM i namještaj 2.000.000 KM te prenesena sredstva iz prethodne godine, objekt 67.500.000 KM i namještaj 1.900.000 KM).

Naputkom o načinu planiranja, odobravanja i realizacije višegodišnjih kapitalnih ulaganja u institucijama BiH⁴⁵, članom 14. je definirano da je „kod promjene vrijednosti višegodišnjeg projekta ili strukture istog u odnosu na prvobitno donesenu odluku (uključujući i izmjenu izvora financiranja), proračunski korisnik dužan Vijeću ministara dostaviti prijedlog izmjene odluke o višegodišnjem projektu s tim da promjena vrijednosti višegodišnjeg projekta, ukoliko se istom podrazumijeva povećanje vrijednosti projekta podliježe ograničenju povećanja do maksimalno 10% od ukupne vrijednosti višegodišnjeg projekta koje se usuglašava sa Ministarstvom.“

Na prijedlog Uprave, Vijeće ministara BiH je odobrilo povećanje vrijednosti projekta 46% od ukupne vrijednosti višegodišnjeg projekta, uz suglasnost Ministarstva premda je gore navedenim podzakonskim aktom Vijeća ministara BiH dozvoljeno povećanje do maksimalno 10% od ukupne vrijednosti višegodišnjeg projekta.

Napominjemo da je prvobitna vrijednost projekta odobrena 2015. godine iznosila 37.900.000 KM.

Premda je u sve aktivnosti u svezi s promjenom vrijednosti i namjenske strukture predmetnog višegodišnjeg kapitalnog ulaganja (kao i drugih projekata) bilo uključeno Ministarstvo, odstupilo se od definiranog ograničenja povećanja prvobitno odobrene vrijednosti višegodišnjeg kapitalnog ulaganja do maksimalno 10%.

PREPORUKA 7

Uprava je dužna, u suradnji sa Ministarstvom financija i trezora BiH, postupati u skladu s važećim propisima koji definiraju područje višegodišnjih kapitalnih ulaganja.

Uprava je, u cilju nabave objekta za Središnji ured i Regionalni centar Banja Luka, nekoliko puta raspisivala Javni oglas za prikupljanje ponuda sa namjenom za kupovinu poslovnog objekta za smještaj uposlenih u ovim organizacijskim jedinicama. U prosincu 2023. godine raspisan je Javni poziv koji je poništen 21.6.2024. godine. Prema raspoloživim informacijama

⁴⁴ Službeni glasnik BiH, broj: 88/24

⁴⁵ Službeni glasnik BiH, broj: 77/21

pristigla je jedna ponuda koja je bila značajno iznad vrijednosti raspoloživih sredstava. Zbog toga je Uprava rješavala pitanje pribavljanja dostatnih sredstava kao preduvjeta za ponovno pokretanje predmetne javne nabave. Početkom travnja 2025. godine Uprava je pokrenula otvoreni postupak javne nabave sa međunarodnom objavom za kupnju građevinskog objekta na području grada Banja Luka za potrebe smještaja uposlenih i prateće opreme za Sjedište i Regionalni centar Banja Luka. Predmetni postupak nije okončan do momenta izdavanja revizorskog izvješća te nije bio predmetom revizije za 2024. godinu.

Po pitanju rješavanja trajnog smještaja za uposlene Središnjeg ureda i Regionalnog centra Banja Luka dali smo preporuku u prethodnoj godini, te smo na temelju prethodno prezentiranog ocijenili da je realizacija iste u tijeku (redni broj 6/22 u Tablici 2), a što će biti predmetom daljeg praćenje do okončanja implementacije.

7.3. Bilanca stanja

U bilanci stanja na 31.12.2024. godine iskazana su ukupna sredstva u iznosu od 170.854.703 KM. Ukupne obveze s izvorima sredstava iskazane su u iznosu od 198.642.251 KM.

Značajne stavke bilance stanja odnose se na kratkoročna potraživanja (180.182 KM), neotpisanu vrijednost stalnih sredstava (170.674.521 KM), obveze prema dobavljačima (6.880.428 KM), obveze prema uposlenima (8.582.041 KM) i kratkoročna razgraničenja (12.505.261.KM).

Bilanca stanja prikazana je u Prilozku III. Izvješća.

8. UPOŠLJAVANJE I STATUS UPOSLENIH (ANGAŽIRANIH) OSOBA

8.1. Upošljavanje na određeno vrijeme

Državni službenici: Člankom 28.a Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine je propisano da radni odnos na određeno vrijeme može trajati najduže devet mjeseci, osim u slučaju bolovanja ili porodičnog odsustva državnog službenika, ali ne duže od dvije godine.

U Upravi su tijekom 2024. godine, ukupno 94 osobe bile uposlene na mjestu državnog službenika na određeno vrijeme uz suglasnost Agencije za državnu službu BiH u kojoj je navedeno da se ista daje na vremensko razdoblje do tri mjeseca. Od navedenog broja 63 osobe su bile angažirane i u prethodnim razdobljima. Pojedine osobe su prva angažiranja imala od 2019. godine, uz više prekida i obnavljanja ugovora na tromjesečnoj razini. S tim u svezi, Uprava i dalje nastavlja praksu angažiranja osoba na određeno vrijeme, uz prekide, duže vremensko razdoblje, uz obnavljanje ugovora na tromjesečnom nivou.

Na temelju javnih oglasa koji su bili raspisani u tijeku 2024. godine, ukupno 8 osoba koje su obavljale poslove na određeno vrijeme zasnovale su radni odnos na neodređeno vrijeme na mjestu državnog službenika u Upravi.

Uposlenici: Zakonom o radu institucija BiH,⁴⁶ je propisano da se prijem uposlenika u radni odnos na određeno vrijeme do tri mjeseca, može izvršiti bez raspisivanja javnog oglasa kada zbog žurnosti obavljanja posla, iznenadnog povećanja opsega posla i iznenadnog odsustva uposlenika nije moguće blagovremeno provesti javni oglas.

U Upravi su tijekom 2024. godine, ukupno 122 osobe uposlene na temelju ugovora o radu na određeno vrijeme za obavljanje poslova uposlenika bez provođenja procedure natječaja. Od navedenog broja 74 osoba su obavljale poslove uposlenika i u prethodnim periodima s tim da se pojedini ugovori prekidaju i produžavaju od 2007. i 2010. godine. Ugovori se najčešće obnavljaju na mjesečnoj ili tromjesečnoj razini.

Mišljenja smo da postupanje Uprave u zaključivanju ugovora o radu na određeno vrijeme uz pravljenje manjih pauza između dva angažiranja, posebno sa istim osobama, počev od 2007. godine pa nadalje, bez raspisivanja javnog oglasa, ne predstavlja postupanje u skladu s odredbama Zakona o radu u institucijama Bosne i Hercegovine.

Na 15.01.2024. godine uposlenih na određeno vrijeme je bilo 136, od čega 87 uposlenika na radnim mjestima srednje i više stručne spreme, a 49 na radnim mjestima državnih službenika. Iz navedenog proizlazi da je broj osoba uposlenih na određeno vrijeme smanjen.

Zaključno sa 31.12.2024. godine ukupno 186 osoba su bile uposlene na određeno vrijeme.

Iz prethodno navedenog proizlazi da je Uprava u 2024. godinu, i pored preporuka danih u izvješćima o reviziji iz prethodnih godina, nastavila sa praksom upošljavanja na određeno vrijeme državnih službenika i uposlenika bez provedbe procedure natječaja.

Na temelju javnog oglasa raspisanog 29.10.2024. godine u Upravi je u siječnju 2025. godine radni odnos na neodređeno vrijeme zasnovalo 90 uposlenika. Uprava se 16.9.2024. godine obratila Agenciji za državnu službu sa zahtjevom da raspiše Javni oglas za popunjavanje 100 upražnjenih mjesta državnih službenika, a Agencija za državnu službu je taj oglas objavila tek 13.1.2025. godine sa krajnjim rokom za prijavu kandidata 28.1.2025. godine.

PREPORUKA 8

Uprava je dužna upošljavanje državnih službenika i uposlenika vršiti u skladu sa Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH, Zakonom o radu u institucijama BiH i pratećim podzakonskim aktima.

8.2. Interni premještaji

Postupak internih premještaja uposlenih u Upravi reguliran je Pravilnikom o premještaju uposlenih u Upravi⁴⁷. Navedenim Pravilnikom je propisano da se premještaj uposlenog u Upravi sa jednog na drugo isto ili slično radno mjesto vrši u skladu s objektivno utvrđenim potrebama službe. Pod pojmom slično radno mjesto kod premještaja državnog službenika podrazumijeva se radno mjesto za jednu razinu više ili niže u odnosu na radno mjesto na koje je uposleni raspoređen, a za koje ispunjava uvjete propisane aktom o unutarnjem ustrojstvu, dok se pod pojmom slično radno mjesto kod premještaja uposlenika podrazumijeva radno mjesto za koje

⁴⁶ Službeni glasnik BiH broj: 26/2004, 7/2005, 48/2005, 50/2008 - dr. zakon, 60/2010, 32/2013, 93/2017 i 59/2022

⁴⁷ Pravilnik broj 02-2-2630/14 od 24.10.2014. godine

je propisan viši, odnosno niži stupanj školske spreme od stupnja školske spreme radnog mjesta na kome se uposlenik trenutno nalazi.

Uvidom u tablični pregled koji nam je za potrebe revizije dostavila Uprava, konstatirali smo da je Uprava s 31.12.2024. godine imala 490 premještaja (stalnog i privremenog karaktera) državnih službenika i uposlenika. Interni premještaji su vršeni na temelju rješenja koja se obnavljaju mjesečno ili tromjesečno. Internim premještajem je većina uposlenih unaprijeđena za jednu razinu više u odnosu na radno mjesto na kojem su prethodno bili raspoređeni. S druge strane, postoje slučajevi kada su uposleni raspoređeni na nižerangirano radno mjesto. Uprava je donosila rješenja o internom premještaju.

Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH, člankom 31., definirano je unapređenje državnog službenika na način da se unapređenje državnog službenika na **više radno mjesto** odnosno viši unutarnji platni razred obavlja putem internog ili javnog natječaja. Člankom 32. istog zakona definirano je da interni premještaj državnog službenika na **slično radno mjesto** vrši rukovoditelj institucije.

Zakonom o radu u institucijama BiH, člankom 31. pod b), interni premještaj može se izvršiti **na slično radno mjesto – radno mjesto iste razine, kao i na radno mjesto više razine**, u slučaju kada organ želi unaprijediti uposlenika na radno mjesto više razine, a uposlenik ispunjava uvjete radnog mjesta na koje se premješta. Pod višom, odnosno nižom razinom radnog mjesta podrazumijeva se radno mjesto prvog narednog višeg, odnosno nižeg ranga **istog stupnja stručne spreme** od radnog mjesta na kojem se uposlenik trenutno nalazi.

Istim članom pod c) definirano je da se interni premještaj može vršiti na niže rangirano radno mjesto u sljedećim slučajevima: 1) kada je uposleniku izrečena stegovna kazna degradiranja na niže radno mjesto; 2) kada je zbog promjene pravilnika o unutarnjem ustrojstvu ukinuto radno mjesto, a ne postoji upražnjeno radno mjesto; 3) kada je uposlenik prestao ispunjavati uvjete radnog mjesta na koje je raspoređen i 4) kada uposlenik pristaje na takav premještaj; d) kada uposlenik zatraži raspored na nižerangirano radno mjesto.

Zakonom o upravi za neizravno oporezivanje, člankom 54., stavkom 1., definirano je da se može vršiti premještanje uposlenog u Upravi na **isto ili slično radno mjesto** u skladu s objektivno utvrđenim potrebama službe.

U svezi s navedenim, Odbor državne službe za žalbe je, rješavajući po žalbi državnog službenika Uprave, donio Rješenje⁴⁸ u kojem je, između ostalog, zauzeo stajalište da je „interni premještaj državnog službenika na isto ili slično radno mjesto moguće izvršiti isključivo na istoj razini i uz postojanje objektivne potrebe službe, a nikako s jedne razine radnog mjesta na višu ili nižu razinu radnog mjesta iz članka 7. Zakona o državnoj službi u institucijama BiH“.

Mišljenja smo da Pravilnik o internom premještaju uposlenih u Upravi nije u određenim segmentima u skladu sa zakonskim propisima kojima je uređen interni premještaj uposlenih u institucijama BiH.

Interni premještaji po nalogu ravnatelja: Uprava je vršila privremene interne premještaje po nalogu ravnatelja Uprave zbog potreba posla, pri čemu je uposleni zadržavao postojeće rješenje i visinu plaće, a upućivan je na radno mjesto koje je popunjeno u smislu broja izvršitelja predviđenih sistematizacijom, što za posljedicu ima veći broj izvršitelja od broja predviđenog

⁴⁸ Broj: 01-1-07-2-76/3-24 od 10.7.2024. godine

postojećim pravilnikom o unutarnjem ustrojstvu. Premještanji po nalogu ravnatelja su izvršeni za 4 državna službenika te 16 uposlenika, Ovakav način internog premještanja nije prepoznat važećim zakonskim i podzakonskim propisima koji reguliraju interne premještaje u institucijama BiH.

PREPORUKA 9

Uprava treba preispitati odredbe Pravilnika o premještanju uposlenih u Upravi, uzimajući u obzir stajališta Odbora državne službe za žalbe, u svezi sa zakonskim propisima kojima je uređen status državnih službenika i uposlenika u institucijama BiH.

Status operativnih rukovoditelja – pomoćnika ravnatelja: Prema Zakonu o Upravi, operativni rukovoditelji imaju status pomoćnika ravnatelja za određeni sektor. Pravilnikom o unutarnjem ustrojstvu Uprave uspostavljeno je pet temeljnih organizacijskih jedinica – sektora⁴⁹ kojim rukovode operativni rukovoditelji. Istim je definirano da status rukovodećeg državnog službenika u Upravi ima pomoćnik ravnatelja-operativni rukovoditelj sektora kojeg ravnatelj Uprave u skladu sa Zakonom o sustavu neizravnog oporezivanja, po propisanoj proceduri postavlja na mandatno razdoblje. Zakonom o sustavu neizravnog oporezivanja je propisano da prema potrebi, ravnatelj postavlja i razrješava operativne rukovoditelje Uprave na razdoblje od četiri godine, u cilju osiguranja efikasnog sprovođenja ovog zakona u skladu s Pravilnikom o unutarnjem ustrojstvu. Nakon isteka četverogodišnjeg mandata operativni rukovoditelji mogu biti postavljeni samo na još jedan četverogodišnji mandat.

S obzirom na to da je Pravilnikom o unutarnjem ustrojstvu organizaciji u Upravi definirano da operativni rukovoditelj ima status rukovodećeg državnog službenika i da istog ravnatelj postavlja po propisanoj proceduri, smatramo da se procedura natječaja provodi u skladu sa Zakonom o državnoj službi u BiH.

Konstatirali smo da četiri operativna rukovoditelja – pomoćnika ravnatelja u 2024. godini obavljaju poslove na temelju rješenja o privremenom postavljenju. Od navedenih, dvojici pomoćnika je istekao prvi, a jednoj pomoćnici drugi mandat u prvoj polovini 2022. godine. Od tada obavljaju poslove na temelju rješenja o privremenom postavljenju koja se donose na kraju svakog mjeseca za naredni mjesec. Jedna pomoćnica ravnatelja je u studenom 2019. godine privremeno postavljena kao zamjena imenovane pomoćnice zbog njene privremene spriječenosti za rad. Nakon što je imenovana pomoćnica razriješena dužnosti u siječnju 2022. godine, privremeno postavljenoj pomoćnici je produženo privremeno postavljenje do izbora novog pomoćnika na četverogodišnji mandat.

Na temelju svega navedenog mišljenja smo da je upitan zakonski temelj za privremeno postavljenje operativnih rukovoditelja, posebice u slučaju pomoćnice ravnatelja koja prema Zakonu o sustavu neizravnog oporezivanja nema mogućnosti odnosno ne može biti kandidatkinja za navedenu funkciju s obzirom na to da je da joj je istekao i drugi četverogodišnji mandat. Također naglašavamo činjenicu da privremena postavljenja traju tri godine, a u jednom slučaju već šest godina.

Dodatni značaj prethodno navedenog leži u činjenici da operativni rukovoditelji obnašaju odgovorne rukovodne funkcije u Upravi i imaju značajne ovlasti koje ta funkcija omogućava.

⁴⁹ Sektor za poslovne usluge; Sektor za carine; Sektor za poreze; Sektor za provedbu propisa i Sektor za informacijske tehnologije

Aktom broj: 01-34-2-855/25 od 17.03.2025. godine Uprava je Agenciji za državnu službu uputila zahtjev za objavljivanje javnog oglasa za upražnjena četiri radna mjesta operativnih rukovoditelja pomoćnika ravnatelja u sektoru za poreze, carine, provedbu propisa i informacijske tehnologije. Sa 31.5.2025. godine Agencija za državnu službu nije raspisala predmetni oglas.

Po pitanju utvrđenih nepravilnosti vezano za status operativnih rukovoditelja-pomoćnika ravnatelja, u prethodnom periodu dali smo preporuku (preporuka br. 4 u tablici 2), te smo na temelju prethodno prezentiranog ocijenili da je realizacija iste u tijeku, a što će biti predmetom daljnjeg praćenja do okončanja implementacije.

9. JAVNE NABAVE

Uprava je donijela i objavila Plan javnih nabava za 2024. godinu, kako je propisano Zakonom o javnim nabavama Bosne i Hercegovine⁵⁰.

Prema prezentiranim podacima (portal javnih nabava), Uprava je u 2024. godini provela 81 postupak javnih nabava.⁵¹ Od navedenog broja, Uprava je provela 53 otvorena postupka u vrijednosti od 34.666.530 KM, 26 konkurentskih postupaka u vrijednosti od 441.494 KM te dva pregovaračka postupka bez objavljivanja obavijesti o nabavi u iznosu od 94.010 KM. Uprava je putem izravnih sporazuma izvršila nabave u vrijednosti od 405.799 KM.

Navodimo opće nedostatke uočene tijekom revizije procesa javnih nabava:

- Pri nabavi usluge obnove licencija i održavanja softvera za potrebe Uprave procijenjene vrijednosti 687.179 KM nije zahtijevana od ponuđača garancija za ozbiljnost ponude i izvršenje ugovora. Zakonom o javnim nabavama ostavljena je mogućnost ugovornom tijelu da ocijeni potrebu za traženjem navedenih garancija.
- Kod postupka nabave elektronske razmjene podataka procijenjene vrijednosti 500.000 KM Uprava se tenderskom dokumentacijom odredila za avansno plaćanje 30% ugovorene vrijednosti, ali ne i obvezu osiguranja bankarske garancije za dani avans. Način plaćanja nije bio predmetom istraživanja tržišta i prikupljanja informativnih ponuda niti je u informativnoj ponudi nuđeno avansno plaćanje tako da se nismo uvjerali u opravdanost opredjeljenja Uprave za navedenim načinom plaćanja. Avansno plaćanje proračunskim sredstvima nije praksa u institucijama BiH.

Mišljenja smo kako u svim situacijama gdje Uprava procijeni mogući rizik, treba koristiti mogućnost zahtijevanja garancija u cilju zaštite od neprofesionalnog odnosa ponuđača.

PREPORUKA 10

Pri određivanju uvjeta plaćanja u postupcima javnih nabava, Uprava se treba rukovoditi redovitim plaćanjem svih obveza koje vrši Ministarstvo financija i trezora BiH i ukoliko se odluči za eventualno avansno plaćanje, u uvjetima tendera propisati obvezu osiguranja bankarske garancije za dati avans.

⁵⁰ Službeni glasnik BiH, broj 39/14, 59/22 i 50/24

⁵¹ Svi iznosi u ovome poglavlju svezani za procedure javnih nabava su bez PDV-a.

9.1. Nabava, isporuka i ugradnja sustava za hlađenje RC Sarajevo

Odsjek za poslovne usluge u RC Sarajevo je Grupi za nabave 7.8.2024. godine dostavio tehničku specifikaciju i informativnu ponudu za nabavu, ugradnju i puštanje u rad rashladnog uređaja za glavnu zgradu u RC Sarajevo koju je sastavio ponuđač. Ponuda je iznosila 195.000 KM. Odlukom ravnatelja od 6.9.2024. godine pokrenut je otvoreni postupak predmetne nabave procijenjene vrijednosti 256.410 KM. Tenderskom dokumentacijom definirani predmet nabave je, pored gore navedene isporuke i ugradnje, obuhvatio uslugu demontaže i odvoza starog rashladnog uređaja i dva redovna godišnja servisa od strane ovlaštenog servisa. Međutim, Obrazac za cijenu ponude (Anex 3) sadržavao je tehničke karakteristike rashladne opreme bez navođenja usluge demontaže i odvoza starog rashladnog uređaja s napomenom da ugovorno tijelo ne smije imati nikakve dodatne troškove osim onih koji su navedeni u Obrascu. Povjerenstvo za provedbu nabave je u zapisniku o ocjeni ponude konstatiralo da su dostavljene dvije ponude u vrijednosti 256.000 KM i 256.410 KM. Jedna ponuda je ocijenjena prihvatljivom, dok je druga ocijenjena neprihvatljivom zbog nedostataka uočenih u dostavljenoj ponudi. Prihvatljivu ponudu je dostavio isti ponuđač koji je dostavio i informativnu ponudu prilikom istraživanja tržišta i ista je u odnosu na informativnu ponudu sadržavala uslugu demontaže i odvoza rashladnog uređaja i dva redovita godišnja servisa. Ugovor je zaključen 31.12.2024. godine u vrijednosti od 256.000 KM i rokom isporuke 120 dana. Odobrenom namjenskom strukturom kapitalnih ulaganja Uprave na poziciji Ugrađena oprema odobren je iznos od 300.000 KM⁵² za Sustav za hlađenje RC Sarajevo.

Uprava nije osigurala dokumentiran trag o tome kako je procijenila vrijednost nabave koja je bila viša u odnosu na informativnu ponudu za 61.000 KM, odnosno kako je procijenila vrijednost usluge koja nije bila predmetom istraživanja i koja nije bila dio informativne ponude, a kasnije je bila predmetom tenderske dokumentacije i zvanične ponude ponuđača.

Također, Uprava nije obrazac za iskazivanje cijene ponude uskladila sa predmetom nabave jer u obrascu nije predvidjela uslugu demontaže i odvoza starog rashladnog sustava kao i redovitih servisa koja je bila obuhvaćena predmetom nabave.

PREPORUKA 11

Uprava je dužna dokumentirati istraživanje tržišta za potpuni predmet nabave kako bi se dobivene informacije mogle koristiti prilikom sastavljanja tehničke specifikacije i procjene vrijednosti.

9.2. Nabava nadogradnje poreznog podsustava informacijskog sustava Uprave

Na temelju odluke o nabavi, pokrenut je otvoreni postupak za nabavu usluga nadogradnje poreznog podsustava Informacijskog sustava Uprave procijenjene vrijednosti 1.709.401 KM. Istraživanje tržišta je obavljeno slanjem tehničke specifikacije te pribavljanjem informativnih ponuda od strane tri ponuđača sa teritorije BiH. Tendersku dokumentaciju je preuzelo 20 dobavljača, a do roka predviđenog za prijem ponuda pristigla je jedna ponuda koju je Povjerenstvo za javne nabave ocijenilo kao kvalificiranu. Ugovor o nadogradnji poreznog podsustava informacijskog sustava Uprave zaključen je 27.12.2024. godine na vrijednost 1.709.000 KM. I pored preporuka revizije iz prethodnih godina koje se odnose na nabavu

⁵² Ukupan iznos sa PDV-om.

nadogradnje i održavanja ovog sustava uvjeti po pitanju tehničke i profesionalne sposobnosti nisu značajno promijenjeni, tako se i dalje traži da je ponuđač uspješno realizirao najmanje 1 (jedan) ugovor koji je za predmet nabave imao nadogradnju, razvoj ili održavanje poreznog softvera koji obvezno obuhvata oblast neizravnog/neizravnog oporezivanja na razini države u posljednje tri godine, računajući od dana objave obavijesti ili od datuma registracije, odnosno početka poslovanja minimalne vrijednosti 1.500.000 KM. Pored navedenog, postavljen je uvjet da ponuđač ima minimalno 16 (šesnaest) uposlenih ili angažiranih članova tehničkog osoblja za realizaciju projekta, sa odgovarajućim stručnim certifikatima gdje jedan stručnjak ne može biti angažiran za više pozicija. Također, traženo je i da ponuđač posjeduje 4 (četiri) međunarodno priznata ISO certifikata koji garantiraju kvalitetno upravljanje IT uslugama i da ima centar za korisničku podršku.

Ovako postavljeni kriteriji sužavaju konkurenciju, naročito na tržišnom prostoru BiH. Prema navedenom, nismo se mogli uvjeriti da su u konkretnoj nabavi ispoštovana temeljna načela javnih nabava (aktivna i pravična konkurencija).

Nepostojanje konkurencije u javnoj nabavi obesmišlava sam postupak nabave jer se u tom slučaju ne može očekivati najefikasnije korištenje javnih sredstava.

PREPORUKA 12

Uprava je dužna u postupcima javne nabave postupati jednako i nediskriminirajuće, na način da osigura pravednu i aktivnu konkurenciju u skladu sa predmetom nabave i njenom svrhom.

9.3. Nabava službenih specijaliziranih vozila

Na temelju odluke o pokretanju postupka nabave službenih specijaliziranih motornih vozila pokrenut je otvoreni postupak čija je ukupna procijenjena vrijednost bila 130.769 KM a vrijednost zaključenih ugovora iznosi 124.786 KM. Kriterij za dodjelu ugovora je bila ekonomski najpovoljnija ponuda uz udio cijene od 85% te roka isporuke od 15%. Nabava je podijeljena na dva lota i to lot 1 ukupne procijenjene vrijednosti od 68.376 KM (nabava jednog vozila) i lot 2 ukupne procijenjene vrijednosti 62.393 KM (nabava dva vozila). Pristigla je po jedna ponuda za svaki lot koje su ocijenjene kao prihvatljive pa je sa ponuđačima zaključen ugovor.

Za predmetnu nabavu Uprava je izvršila istraživanje tržišta, međutim, nisu nam prezentovani podaci koji dokazuju da tehnička specifikacija za nabavu službenih vozila za lot 1 omogućava učešće različitih brendova koji ispunjavaju tražene značajke, a kako bi se omogućilo ponuđačima različitih marki vozila da dostave ponude. Analizirajući tehničku specifikaciju možemo konstatirati da nije sastavljena na način da traženi tehnički zahtjevi omogućavaju učešće drugih marki vozila. Postavljeni zahtjevi za lot 1⁵³ u kombinaciji ograničavaju konkurenciju i upućuju na model nabavljenog motornog vozila.

PREPORUKA 13

Uprava je dužna tendersku dokumentaciju za nabavu službenih vozila kreirati na način da ista osigura pravednu i aktivnu konkurenciju, s ciljem najefikasnijeg korištenja javnih sredstava, u svezi s predmetom nabave i njegovom svrhom kako je to propisano Zakonom o javnim nabavama.

⁵³ Lot 1 - dužina vozila minimalno 4.500 mm, širina vozila maksimalno 1.870 mm, visina vozila maksimalno 1.650 mm, zapremina motora minimalno 1.500 cm³, međuosovinski razmak maksimalno 2.700 mm, snaga motora minimalno 160 konjskih snaga, zapremina prtljažnika 570 l, broj vrata 5.

Zakonom o javnim nabavama BiH, između ostalog je definirano da prije pokretanja postupka ugovorno tijelo provodi provjeru tržišta u svrhu pripreme nabave i informiranja privrednih subjekata o svojim planovima i zahtjevima u svezi s nabavom⁵⁴. Pri istraživanju tržišta, Uprava je od potencijalnih ponuđača tražila informativne ponude za jedno vozilo niže srednje klase (do 80.000 KM) te dva vozila niže klase (do 50.000 KM po vozilu). Međutim, u tenderskoj dokumentaciji, u lotu 2, koji se odnosi na nabavu dva vozila niže klase, Uprava je definirala ukupnu procijenjenu vrijednost nabave od 62.393 KM (73.000 KM sa PDV-om) odnosno 31.196 KM (36.500 KM sa PDV-om) po vozilu što je znatno manje od vrijednosti koja je definirana kao maksimalna prilikom traženja informativnih ponuda.

Mišljenja smo da ovakav način istraživanja tržišta za posljedicu može imati nepribavljanje adekvatnih informacija koje bi trebale da omoguće kvalitetnu pripremu nabave.

Također, kao kriterij za ocjenu ponuda Uprava je definirala ekonomski najpovoljniju ponudu sa udjelom roka isporuke od 15% iako prilikom istraživanja tržišta od potencijalnih ponuđača nije tražena informacija o potencijalnom roku isporuke.

PREPORUKA 14

Uprava je dužna planirati i provoditi istraživanje tržišta sa svrhom kvalitetne pripreme ponude u cilju efikasnog upravljanja procesom nabave i korištenja javnih sredstava.

Prije pokretanja postupka nabave službenih specijaliziranih vozila Uprava je tražila i dobila suglasnost za izmjenu namjenske strukture kapitalnih ulaganja. Navedenom izmjenom Ministarstvo financija i trezora BiH se suglasilo sa nabavom pet službenih vozila ukupne vrijednosti 155.915 KM. Međutim, Uprava je nakon dobivene suglasnosti provela postupak nabave tri službena specijalizirana vozila ukupne procijenjene vrijednosti 153.000 KM što nije u skladu sa brojem vozila odobrenih namjenskom strukturom kapitalnih ulaganja.

PREPORUKA 15

Uprava treba, pri nabavi stalnih sredstava, voditi računa o količinama istih odobrenim namjenskom strukturom kapitalnih ulaganja.

9.4. Nabava usluga izvođenja radova izgradnje i adaptacije graničnih prijelaza

Uprava je je provela otvoreni postupak javne nabave usluga izvođenja radova adaptacije graničnih prijelaza Ustibar - Vagan, Ripač-Užljebić i Izačić-Ličko Petrovo selo, temeljem Odluke ravnatelja Uprave od 14.11.2024. godine. Postupak je podijeljen u tri lota, a ukupna procijenjena vrijednost predmetne javne nabave iznosi 854.701 KM. Sa izabranim ponuđačima (izvođačima radova) su zaključeni pojedinačni ugovori na 31.12.2024. godine u visini procijenjene vrijednosti.

Uprava je također, provela otvoreni postupak za nabavu usluga izvođenja radova na izgradnji Graničnog prijelaza Zupci procijenjene vrijednosti 2.000.000 KM. Zapisnikom o ocjeni ponuda i radu Komisije od 19.12.2023. godine tri prispjele ponude su ocijenjene kao kvalificirane. Nakon okončane e-aukcije tijekom koje ponuđači nisu mijenjali početne cijene, povjerenstvo za nabave je dalo prijedlog ravnatelju da se najpovoljnijom ponudom ocijeni ponuda grupe

⁵⁴ Članak 14a. Zakona o javnim nabavama

ponuđača čija je ukupna vrijednosti od 1.994.432 KM. Ugovor o izvođenju radova zaključen je 21.2.2024. godine.

Izradi tehničke dokumentacije za navedene radove, koja je prethodila javnoj nabavi, osigurana je projektantska cijena, koja je bila preduvjet za formiranje procijenjene vrijednosti za izvođenje radova.

Mišljenja smo da istraživanje tržišta za investicijske aktivnosti samo pribavljanjem projektantske cijene ne predstavlja potpuno istraživanje tržišta u smislu pribavljanja i analize podataka iz više dostupnih izvora i informiranja potencijalnih ponuđača o svojim planovima i zahtjevima u svezi s nabavom.

PREPORUKA 16

Uprava treba, prije pokretanja kapitalnih ulaganja, pored osiguranja izrade projekta, provesti analizu tržišta kako bi se upoznala sa aktualnom ponudom i cijenama kao i konkurencijom koja vlada na tržištu u cilju efikasne realizacije projekta i najefikasnijeg korištenja javnih sredstava.

Nadalje, uvidom u zaključene ugovore sa izabranim izvođačima radova utvrđeno je da je u dijelu ugovora koji se odnosi na obveze izvođača i rokove definirano da su izvođači dužni završiti sve radove u roku od 120, 150, odnosno 180 kalendarskih dana počevši od dana uvođenja u posao. Međutim, Uprava nije definirala rok u kojem se obvezuje izvršiti uvođenje izvođača u posao. Uprava nije razmatrala moguće rizike i ograničenja koja mogu utjecati na realnu procjenu roka za uvođenje izvođača u posao, niti je taj rok smatran kao obavezan element zaključenih pojedinačnih ugovora.

Ovakvo postupanje može dovesti do neizvjesnosti u pogledu početka roka za izvođenje radova, što dalje može utjecati na efikasnost realizacije zaključenih ugovora. Imajući u vidu da se radi o radovima na graničnim prijelazima kao investicijskim aktivnostima od općeg društvenog značaja za koje se izdvajaju značajna proračunska sredstva, profesionalna pozornost u planiranju, ugovaranju i praćenju realizacije ugovora svih investicijskih aktivnosti je od posebne važnosti.

Neizvjesno je kada će izvođač pristupiti radovima, s obzirom na nepoznat rok uvođenja u posao. Mišljenja smo da se kontrola rizika od neefikasnog realiziranja investicijskih aktivnosti i neracionalnog raspolaganja proračunskim sredstvima može pratiti preciznim definiranjem roka za uvođenje izvođača u posao.

PREPORUKA 17

Uprava treba, kod zaključivanja ugovora za investicijske aktivnosti, definirati rok za uvođenje izvođača u posao kako bi osigurala preduvjete za efikasno realiziranje ugovorenih radova i racionalno raspolaganje proračunskim sredstvima.

9.5. Najam službenih specijaliziranih vozila

Uprava je, u rujnu 2024. godine, pokrenula postupak javne nabave usluge najma 95 motornih vozila na razdoblje od 48 mjeseci, ukupne procijenjene vrijednosti od 5.043.900 KM. Procijenjena vrijednost na godišnjoj razini iznosi 1.260.975 KM.

Uprava u proračunu za 2024. godinu nije tražila sredstva za kupnju specijaliziranih vozila već za najam istih.

Postupak je podijeljen u sedam lotova. Na temelju izvješća o preuzimanju tenderske dokumentacije od strane ponuđača, istu je preuzelo 36 ponuđača. U Zapisniku sa otvaranja ponude od 11.11.2024. godine Povjerenstvo je konstatiralo da je ponude dostavilo šest ponuđača - rent-a-car kuća, s tim da je jedan ponuđač dostavio ponude za dva lota. Po svakom lotu je pristigla po jedna ponuda koje je Povjerenstvo za nabave ocijenilo kao prihvatljive. S ponuđačima su zaključeni ugovori sredinom prosinca 2024. godine ukupne vrijednosti za sedam lotova u iznosu od 5.043.173 KM na period od 48 mjeseci i to na sljedeći način: sa jednim ponuđačem za četiri lota u ukupnoj vrijednosti od 1.236.000 KM, sa drugim ponuđačem za dva lota u ukupnoj vrijednosti od 1.345.637 KM i sa trećim ponuđačem za jedan lot u ukupnoj vrijednosti od 2.461.536 KM.

Kada je u pitanju pravni temelj za provođenje predmetne nabave vozila putem najma, Zakon o javnim nabavama takvu mogućnost prepoznaje samo kroz definiciju ugovora o javnoj nabavi (članak 2. Zakona). Pri tome na razini institucija BiH je na snazi Pravilnik o uvjetima nabave i načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH kojim su propisani uvjeti nabave, broj i način korištenja službenih vozila u institucijama BiH. Člankom 13. navedenog pravilnika je propisano da će se broj vozila, uvjete nabave, način korištenja službenih vozila za specijalizirane namjene regulirati posebnim pravilnicima na koje suglasnost daje Vijeće ministara BiH. Uprava je korištenje specijaliziranih vozila regulirala Pravilnikom o uvjetima nabave i načinu korištenja službenih vozila za specijalizirane namjene u Upravi na koji je suglasnost dalo Vijeće ministara BiH. Istim nije predviđena mogućnost nabave specijaliziranih vozila putem najma.

Pravilnicima o uvjetima nabave i načinu korištenja službenih vozila i službenih specijaliziranih vozila su definirani vrijednosni razredi i isti se prema našem mišljenju odnose na nabavu (kupnju) vozila sa pravom vlasništva.

Prema tome iako je u Zakonu o javnim nabavama prepoznat najam kao oblik nabave isti nije predviđen postojećim provedbenim propisima kao instrument nabave na navedeni način.

Napominjemo da ostale institucije koje se financiraju iz proračuna BiH nabavu službenih vozila i službenih specijaliziranih vozila provode isključivo kupnjom ostvarujući pravo vlasništva nad vozilom uz uvjete propisane Pravilnikom o uvjetima nabave i načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH koje je donijelo Vijeće ministara kao i internim pravilnicima o specijaliziranim vozilima na koje suglasnost daje Vijeće ministara BiH.

PREPORUKA 18

Uprava je dužna, prije poduzimanja aktivnosti koje odstupaju od dosadašnje prakse nabave vozila u institucijama BiH, odnosno opredjeljenja Vijeća ministara definiranih kroz pravilnike, a podrazumijevaju korištenje drugih modaliteta nabave službenih vozila i službenih specijaliziranih vozila u odnosu na kupovinu s punim pravom vlasništva za takvo postupanje tražiti odobrenje nadležnih institucija.

Analizom provedenih aktivnosti kroz predmetnu nabavu utvrdili smo sljedeće:

U postupku istraživanja tržišta, Uprava je, elektronskim putem, uputila zahtjeve za dostave ponuda na adrese više ponuđača. U zahtjevima se, pored najma, tražila od potencijalnih ponuđača i informacija o financijskom, te operativnom leasingu. Predmetni zahtjevi Uprave nisu sadržavali broj komada vozila po klasama i/ili lotovima, kao ni rokove isporuke vozila koji su

bitni za nova vozila. Pored toga, Uprava nije u zahtjevu navela tražene značajke vozila, s obzirom na to da se radi o specijaliziranim vozilima čije osobine bi trebala određivati Uprava na temelju potreba institucije, nego je zahtijevala da ponuđači značajke vozila dostave uz ponudu kao i da odrede kojoj klasi vozila pripadaju.

Prethodno upućuje da je Uprava kao ugovorno tijelo ispitivala tržište radi nabave robe bez unaprijed određenih osobina iste, utvrđenih kroz potrebe/trebovanja na razini cijele institucije. Istraživanje tržišta ne podrazumijeva samo postojanje traženog predmeta nabave na tržištu i njegove cijene, nego i količina istog i dostupnost tražene količine u okviru planiranih rokova nabave, što u ovome slučaju nije učinjeno.

Provedbom istraživanja na navedeni način nisu ostvareni ciljevi samog istraživanja tržišta, a to je osiguranje dovoljnog broja ponuda za traženi broj vozila koja ispunjavaju tražene tehničke karakteristike i koja mogu biti isporučena u određenim rokovima.

Predmet nabave je podijeljen na lotove na način da su za određene pojedinačne klase vozila određena po dva lota koja sadrže različite specifikacije. Temelj za određivanje klasa vozila, odnosno vrijednosnih razreda za vozila koja nabavlja putem najma Upravi je poslužio Pravilnik o specijaliziranim vozilima Uprave na koji je suglasnost dalo Vijeće ministara BiH premda se vrijednosni razredi prema našem mišljenju odnose na kupnje vozila na razini institucija BiH.

U obrascu za iskazivanje ponude dugoročnog najma vozila, Uprava je zahtijevala da se u cijenu najma uključe: kupoprodajna vrijednost automobila, cjelokupni troškovi registracije, troškovi kasko osiguranja, troškovi osiguranja putnika, troškovi asistencije u slučaju kvara, troškovi redovnog servisa i popravka, nabava guma i troškovi montaže, relokacije i skladištenja istih te troškovi zamjenskog vozila.

Na temelju takve ponude po lotovima (sedam) zaključeni su ugovori o nabavi vozila putem najma na razdoblje od 48 mjeseci uz dodatne usluge za potrebe Uprave. U konačnici, ukupna cijena najma vozila na razdoblje od 48 mjeseci je veća od kupoprodajne vrijednosti predmetnih vozila za gore ukalkulirane troškove vezane za uporabu i održavanje vozila.

Uzimajući u obzir da izborom opcije dugoročnog najma Uprava plaća nabavnu vrijednost novih vozila kao i sve prateće troškove koji se vezuju za uporabu vozila osim goriva, te da će prema zaključenom aranžmanu po isteku ugovora (48 mjeseci) sva iznajmljena vozila vratiti najmodavcima, samim tim će preostala vrijednost koju će vozila imati po isteku ugovora pripasti najmodavcima.

Uprava nam nije predložila analizu troškova i koristi na način da ista predstavlja podlogu za donošenje predmetne odluke odnosno izbora između alternativa nabava (kupnja) ili najam vozila, imajući u vidu ukupne očekivane troškove u odnosu na ukupne očekivane koristi tijekom vremenskog trajanja najma, a što bi bilo u cilju dobrog i odgovornog upravljanja javnim sredstvima.

Prema tome, smatramo da planiranje nabave usluge najma vozila nije utemeljeno na dokumentiranim analizama potreba, postojećeg stanja voznog parka i stanja na tržištu s ciljem najefikasnijeg i najekonomičnijeg korištenja javnih sredstava.

Možemo zaključiti da se, pored toga što provedba navedene vrste nabave (najam) nije prepoznata, odnosno razrađena u provedbenim propisima (pravilnicima) koje je donijelo Vijeće ministara, nismo uvjerali da je Uprava sa dužnom pozornosti pristupila analiziranju i ocjeni ekonomske opravdanosti provođenja nabave dugoročnog najma specijaliziranih vozila u odnosu na kupnju sa punim pravom vlasništva u cilju najefikasnijeg korištenja javnih sredstava.

9.6. Realizacija ugovora/okvirnih sporazuma

Nije uspostavljen adekvatan sustav praćenja izvršenja zaključenih okvirnih sporazuma što je za posljedicu imalo značajno vrijednosno prekoračenje realizacije okvirnih sporazuma.

- Za Usluge tiskanja i isporuke akciznih markica za obilježavanje duhanskih prerađevina, akciznih markica za obilježavanje alkoholnih pića, voćne prirodne rakije i vina i akciznih markica za obilježavanje kave obavještenje o nabavi je objavljeno na portal javnih nabava 16.9.2024. godine. Odluka o izboru najpovoljnijeg ponuđača donesena je 22.1.2025. godine, a okvirni sporazum je potpisan 14.3.2025. godine. Prethodni okvirni sporazum je zaključen u oktobru 2021. godine na razdoblje od tri godine. S obzirom na to da Uprava nije zaključila novi okvirni sporazum sa izabranim dobavljačem ni do kraja 2024. godine prekoračen je iznos okvirnog sporazuma za 284.784 KM.
- U veljači 2024. godine odobrena je provedba otvorenog postupka javne nabave za prikupljanje ponuda za vršenje usluga prijevoza, utovara i istovara robe u Središnjem uredu, Regionalnom centru Banja Luka i njegovim organizacijskim jedinicama. Prethodni okvirni sporazum je zaključen u veljači 2021. godine na razdoblje od tri godine. Uprava je zaključila novi okvirni sporazum sa izabranim dobavljačem u srpnju 2024. godine, a iznos prethodnog okvirnog sporazuma je prekoračen za 334.669 KM.

Smatramo da se pri izradi Plana javnih nabava treba rukovoditi kako razdobljem na koji su zaključeni okvirni sporazumi tako i realizacijom okvirnih sporazuma i na temelju toga planirati narednu nabavu. Na taj način bi se izbjegla situacija da su okvirni sporazumi realizirani u pogledu maksimalno zaključene vrijednosti i pored toga što količinski nisu, a nastavljaju se i dalje koristiti sve do izbora novog dobavljača na temelju plana nabave koji je izrađen u odnosu na razdoblje do kada je važio zaključen okvirni sporazum.

PREPORUKA 19

Uprava treba pokretati postupke nabave na vrijeme rukovodeći se realizacijom ugovorene vrijednosti okvirnog sporazuma, a ne samo istekom roka istog, kako bi postupci nabave bili okončani prije ukupne realizacije važećih okvirnih sporazuma.

10. IT REVIZIJA

10.1. Porezni softver

Trenutna porezna aplikacija je puštena u produkciju od srpnja 2018. godine. Isporučitelj se obvezao da će osigurati izvorni kod novog poreznog softvera čiji će vlasnik biti Uprava i da će isporučiti softversko rješenje sa licencijom za neograničeni broj korisnika na teritoriji BiH. Na razvoju i unapređenju nove aplikacije se kontinuirano radilo na temelju zahtjeva korisnika. Neke funkcionalnosti nisu u potpunosti realizirane zbog promjena u zahtjevima Uprave i zbog nedostatka hardverske infrastrukture. Međutim, zbog neusvajanja proračuna, nije bilo moguće realizirati nabavu neophodnog hardvera što je za posljedicu imalo da i nakon isteka garantnog roka u 2019. godini pa do danas modul za analize rizika još uvijek nije implementiran.

Glavni problem u realizaciji modula Analiza rizika je bio nedostatak hardverske infrastrukture i resursa koji su potrebni kako bi se osigurao nesmetan rad jednog takvog procesno kompleksnog analitičkog modula. S obzirom na nedostatak finansijskih sredstava za nabavu potrebne infrastrukture, nije bilo moguće realizirati ovaj modul na način na koji je to inicijalno bilo zamišljeno. Nakon pažljive analize, odlučeno je da se omogući povlačenje sistematiziranih podataka kroz izvještajni podsustav koji je odvojen od produkcijskog dijela poreznog podsustava. Na ovaj način je zadovoljena potreba za pristupom strukturiranim podacima od strane organizacijskih jedinica Uprave. U 2023. godini provedena je procedura nadogradnje poreznog softvera kako bi bio moguć elektronski unos digitalno potpisanih prijava u porezni sustav putem interneta. Projekt nadogradnje poreznog sustava koji je u tijeku obuhvata dio unapređenja izvještajnog podsustava, gdje je planirano da se pokrije određeni segment analize rizika. Predviđeno je da za potrebe analize rizika, u okviru modula za izvješćivanje, budu dostupna 33 izvješća. Pored toga predviđeno je da kroz tekuću nadogradnju budu implementirane sve ranije tražene funkcionalnosti iz modula za analizu rizika.

PREPORUKA 20

Uprava je dužna implementirati preostale nerealizirane funkcionalnosti poreznog softvera.

10.2. Telekomunikacijska mreža

Uprava posjeduje složenu i visoko raspoloživu telekomunikacijsku mrežu, baziranu na iznajmljenim linkovima. Ovim je osigurano kvalitetno i pouzdano funkcioniranje centraliziranih informacijskih podsustava. Procedura nabave zakupa vodova provode se na razdoblje od dvije godine.

Opredjeljenje Uprave je korištenje fiksne optičke mreže vodova za koju Uprava smatra da osigurava visoku pouzdanost (raspoloživost) i visoku sigurnost u komunikaciji između lokacija informacijskog sustava. Sukladno tome, Uprava nije išla u realizaciju inicijative prelaska na SDH mrežu. Ministarstvo transporta i komunikacija je, postupajući po zaključku Vijeća ministara BiH, uradilo analizu izvješća Ureda za reviziju o provedenoj reviziji učinka „Telekomunikacijska rješenja u institucijama BiH“ i predložilo Upravu u sastav ekspertnog tima u cilju postizanja ekonomičnosti i efikasnosti telekomunikacijskih rješenja. Jedan od zadataka ekspertnog tima jeste analiza tehničke, pravne i druge mogućnosti isplativosti prelaska institucija BiH koje iznajmljuju telekomunikacijske vodove na mreže koje su u vlasništvu institucija BiH. Već duže razdoblje nije bilo aktivnosti ekspertnog tima i u trenutku revizije nije bilo usvojenih prijedloga niti zaključaka.

PREPORUKA 21

Uprava treba inicirati aktivnosti ekspertnog tima u cilju donošenja prijedloga rješenja telekomunikacijske mreže koja će biti visoko raspoloživa i koja će omogućiti kvalitetno i pouzdano funkcioniranje centraliziranog carinskog informacijskog sustava i informacijskog sustava Uprave u cijelosti.

10.3. Rezervna lokacija informacijskog sustava

Radi osiguranja kontinuiteta poslovanja i podizanja visoke raspoloživosti poslovnih softvera Uprave na viši nivo, potrebno je implementirati rezervnu lokaciju. Predviđeno je da u više faza bude izrađena pričuvena lokacija sa IKT infrastrukturom koja bi omogućila nesmetan rad vitalnih poslovnih procesa. Krajem 2017. godine potpisan je ugovor sa izvođačem projekta u cilju izrade rezervne lokacije za rad carinskog podsustava i nacionalne tranzitne aplikacije. Prva faza okončana je u prvoj polovini 2018. godine. U 2020. godini je također proveden postupak nabave platforme za pričuvenu lokaciju informacijskog sustava Uprave – faza II - te je implementacija završena. Oprema za rezervnu lokaciju jedno vrijeme bila je postavljena u Regionalnom centru Banja Luka. U Regionalnom centru Banja Luka su implementirani putem replikacije svi trenutno raspoloživi sustavi kao pričuvena opcija za sjedište. Krajem 2021. godine donesena je odluka za uspostavljanje pričuvnih lokacija u Sarajevu i Mostaru. U pričuвноj lokaciji Mostar implementiran je određen broj DR servisa (carinski i porezni) dok je u Sarajevu implementiran samo backup na jednom serveru. Tijekom 2024. godine je unaprijeđena IKT infrastruktura kreiranjem redundantnih linkova. Pored toga, umjesto MPLS linkova je izvršeno uvođenje Internet linkova na 23 lokacije. Za određene lokacije nisu uspjeli provesti nabave i zaključiti nove ugovore za usluge Interneta.

PREPORUKA 22

Uprava je dužna pričuvene lokacije informacijskog sustava Uprave u potpunosti staviti u funkciju u skladu sa najboljim praksama.

10.4. Video nadzor

Pravilnik o standardima i uvjetima izgrađenosti i opremljenosti graničnih prijelaza regulira uporabu video nadzora na graničnim prijelazima u smislu da video nadzor koji služi za potrebe sigurnosti državne granice bude u nadležnosti Granične policije BiH, kako sa stanovišta upravljanja tako i održavanja opreme. Uprava je zadržala dio video nadzora za svoje potrebe s ciljem praćenja i kontrole rada svojih uposlenika. Provođeni su postupci nadogradnje video nadzora i njima je obuhvaćen određen broj graničnih prijelaza, međutim nije implementiran novi video nadzor na svim lokacijama.

U 2023. godini donesena je Odluka o video nadzoru (kao i Odluka o izmjeni Odluke o video nadzoru) u Upravi kojom je propisana svrha video nadzora, te se utvrđuju pravila prikupljanja, obrade, način korištenja, pristupa i ustupanja vizualnog zapisa, način i rok čuvanja vizualnog zapisa kao i nabava, rekonstrukcija, servisiranje i održavanje uređaja za video nadzor.

PREPORUKA 23

Potrebno je u što kraćem roku implementirati video nadzor na svim graničnim prijelazima koristeći sustavni pristup i koordinaciju sa Ministarstvom sigurnosti i Graničnom policijom BiH u cilju što efikasnije i efektivnije implementacije i uporabe video nadzora.

11. OSTALO

11.1. Upravni odbor Uprave

U operativnom proračunu Uprave, u skladu sa odredbama članka 13. Zakona o sustavu neizravnog oporezivanja u Bosni i Hercegovini, posebno su planirani troškovi Upravnog odbora Uprave, te je kao poseban program planirano financiranje Upravnog odbora.

Za financiranje rada Upravnog odbora, u okviru proračuna Uprave odobrena su sredstva u iznosu 610.000 KM. Realizacija sa 31.12.2024. godine iznosila je 521.583 KM ili 85,5% od planiranih sredstava.

Značajniji izdaci se odnose na: bruto plaće i naknade plaća uposlenih pri Upravnom odboru u iznosu od 447.850 KM, naknade troškova uposlenih u iznosu od 61.921 KM i ugovorene usluge u iznosu od 9.551 KM.

U skladu sa ustrojem i sistematizacijom Upravnog odbora Uprave sistematizirano je 14 radnih mjesta, od čega je sa 31.12.2024. godine bilo uposleno 11 osoba po ugovoru o radu na neodređeno vrijeme, raspoređenih u četiri odjela.

Zakonom o sustavu neizravnog oporezivanja, članom 35. definirano je da će Upravni odbor u periodu od pet godina nakon stupanja na snagu navedenog zakona angažirati usluge vanjskog profesionalnog tijela da izvrši godišnji pregled rada Uprave, kao i ispitivanje prikupljanja i raspodjele prihoda koje vrši Uprava. U skladu s tim, na prijedlog Upravnog odbora, u Prijedlogu proračuna Uprave za 2024. godinu planirana su sredstva u iznosu od 500.000 KM za angažman vanjske revizije.

Po usvajanju Zakona o proračunu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2024. godinu, u operativnom planu za 2024. godinu navedena sredstva su planirana za troškove spora. Uprava navedeno obrazlaže time da je u periodu privremenog financiranja došlo do značajnog izvršenja na poziciji troškova spora i da zbog kasnog usvajanja Proračuna, neće uspjeti provesti sve procedure oko angažiranja usluge vanjskog profesionalnog tijela, a koje podrazumijevaju pribavljanje odluke Upravnog odbora Uprave i pokretanje procedure odabira vanjskog profesionalnog tijela za provedbu postupka revizije.

12. KOMENTARI UPRAVE NA NACRT IZVJEŠĆA

Uprava je u ostavljenom roku dostavila komentare na Nacrt izvješća o obavljenoj finansijskoj reviziji za 2024. godinu. U dostavljenim komentarima Uprava je najvećim dijelom potvrdila naše nalaze i dane preporuke, s obzirom na to da su ponovljene konstatacije koje su nam prezentirane tijekom revizije ili su navedene aktivnosti koje se planiraju poduzeti na realizaciji danih preporuka. Komentari koji su se odnosili na sustav unutarnjih kontrola u svezi sa troškovima za reprezentaciju i putnim troškovima, zatim na poglavlja upošljavanje, interne premještaje i javne nabave nismo mogli prihvatiti jer nisu dostavljene nove činjenice ili dokazi koji bi utjecali na promjenu nalaza i danih preporuka. Većinu dostavljenih komentara nismo mogli prihvatiti jer nisu dostavljene nove činjenice ili dokazi koji bi utjecali na promjenu nalaza i danih preporuka. Prihvatili smo djelomično komentar vezan za nalaz u svezi s nabavom specijaliziranih vozila za lot 2. i nalaz u svezi s garancijom za ozbiljnost ponude i dobro izvršenje ugovora te je u tom smislu izvršena korekcija u predmetnim nalazima.

Detaljno objašnjenje razloga neprihvatanja dostavljenih komentara Uprave kao i dodatna pojašnjenja temelja za naše stavove dano je u odgovoru Ureda za reviziju koji je dostavljen rukovodstvu Uprave uz konačno izvješće o obavljenoj finansijskoj reviziji za 2024. godinu.

Reviziju u Upravi za 2024. godinu obavili su: Nermin Hamzagić – voditelj tima, Nada Laco – član tima, Srđan Krajišnik – član tima, Enis Musić - član tima, Armin Korać - član tima. Također, u reviziji su bili angažirani Slaviša Vuković – član tima, Jovana Jošilo – član tima i Sadmir Teskeredžić - član tima.

**Rukovoditelj Odjela za
finansijsku reviziju-voditelj tima**

Nermin Hamzagić, v. r.

Broj: 03-16-1-842/25

Privici

Privitak I - Pregled prihoda i primitaka za 2024. godinu

Privitak II - Pregled rashoda proračuna za 2024. godinu

Privitak III - Bilanca stanja na 31.12.2024. godine

Privitak I.

Pregled prihoda i primitaka za 2024. godinu

Uprava za neizravno oporezivanje

Opis	Planirani iznos	Izmjene i dopune	Ukupno planirani iznos	Ostvareni iznos	Postotak (5/4*100)
1	2	3	4 (2+3)	5	6
1. Neporezni prihodi	29.478.000	0	29.478.000	37.536.599	127
Prihodi od poduzetničkih aktivnosti i imovine i prihodi od pozitivnih kursnih razlika	210.000	0	210.000	204.609	
Naknade i pristojbe i prihodi od pružanja javnih usluga	29.268.000	0	29.268.000	37.320.017	
Novčane kazne (neporezne prirode)		0	0	11.972	
2. Tekući transferi i donacije	0	0	0	84.374	
Primljeni tekući transferi od inozemnih vlada i međunarodnih organizacija - donacije iz inozemstva				84.374	
Primljeni tekući transferi od ostalih razina vlasti	0	0	0	0	
Domaće donacije	0	0	0	0	
3. Kapitalni primici	26.000	0	26.000	163.803	630
Kapitalni primici od prodaje stalnih sredstava	26.000	0	26.000	163.803	
Primici od finansijske imovine	0	0	0	0	
Primici od dugoročnog zaduživanja	0	0	0	0	
Primici od kratkoročnog zaduživanja	0	0	0	0	
4. Ukupni prihodi i primici (1+2+3)	29.504.000	0	29.504.000	37.784.776	128

Privitak II.

Pregled rashoda proračuna za 2024. godinu

Uprava za neizravno oporezivanje

Opis	Odobreni proračun	Usklađivanja proračuna	Ukupni proračun	Izvršenje proračuna	Postotak (5/4*100)
1	2	3	4 (2+3)	5	6
1. Tekući izdaci	127.940.000	-5.365.000	122.575.000	118.550.992	97
Bruto plaće i naknade	88.856.000	-4.300.000	84.556.000	83.620.920	99
Naknade troškova uposlenih	14.665.000	-150.000	14.515.000	14.514.910	100
Putni troškovi	580.000		580.000	383.929	66
Izdaci telefonskih i poštanskih usluga	1.260.000	45.000	1.305.000	1.304.999	100
Izdaci za energiju i komunalne usluge	3.007.000	250.000	3.257.000	3.155.565	97
Nabava materijala	2.425.000		2.425.000	1.554.976	64
Izdaci za usl. prijevoza i goriva	1.000.000		1.000.000	728.253	73
Unajmljivanje imovine i opreme	4.445.000	-1.610.000	2.835.000	2.527.723	89
Izdaci za tekuće održavanje	7.305.000	200.000	7.505.000	6.307.503	84
Izdaci za osiguranje	467.000		467.000	382.470	82
Ugovorene i druge posebne usluge	3.930.000	200.000	4.130.000	4.069.744	99
2. Kapitalni izdaci	42.500.000	-28.509.085	13.990.915	12.750.026	91
Nabava zemljišta			0	0	
Nabava građevina	32.564.000	-32.000.000	564.000	383.561	68
Nabava opreme	3.336.000	-694.085	2.641.915	2.362.731	89
Nabava ostalih stalnih sredstava	5.100.000	3.555.000	8.655.000	8.651.856	100
Rekonstrukcija i investicijsko održavanje	1.500.000	630.000	2.130.000	1.351.878	63
3. Tekući grantovi	0	0	0	0	
	0	0	0	0	
4. Proračun-neposredna potrošnja (1+2+3)	170.440.000	-33.874.085	136.565.915	131.301.017	96
A. Višegodišnje ulaganje	1.800.000	1.057.003	2.857.003	1.069.544	37
Izdaci za tekuće održavanje	1.800.000	1.057.003	2.857.003	1.069.544	
5. Višegodišnja kapitalna ulaganja	6.200.000	125.691.480	131.891.480	3.315.808	3
Nabava zemljišta	1.200.000	999.168	2.199.168	33	
Nabava građevina	5.000.000	120.384.299	125.384.299	3.206.117	
Nabava opreme		4.230.822	4.230.822	93.987	
Nabava ostalih stalnih sredstava			0		
Rekonstrukcija i investicijsko održavanje	0	77.190	77.190	15.671	20
6. Novčane donacije	0	110.816	110.816	21.467	19
Putni troškovi		85.307	85.307	21.467	
Nabava građevina	0	25.508	25.508		0
7. Programi posebne namjene	0	0	0	0	
8. Ukupno proračun (4+5+6+7)	178.440.000	92.985.213	271.425.213	135.707.836	50

Privitak III.
Bilanca stanja na 31.12.2024. godine

Uprava za neizravno oporezivanje

Opis	31.12.2024.	31.12.2023.	Postotak (2/3*100)
1	2	3	4
1. Gotovina, krat. potraživanja, razgraničenja i zalihe	180.182	148.516	121
Novčana sredstva	0		
Kratkoročna potraživanja	180.182	148.516	121
Kratkoročni plasmani	0		
Interni finansijski odnosi	0		
Zalihe	0		
Kratkoročna razgraničenja	0		
2. Stalna sredstva	170.674.521	167.254.109	102
Stalna sredstva	282.512.659	272.470.677	104
Ispravka vrijednosti	111.838.137	105.216.568	106
Neotpisana vrijednost stalnih sredstava	170.674.521	167.254.109	102
Dugoročni plasmani	0		
Dugoročna razgraničenja	0		
UKUPNO AKTIVA (1+2)	170.854.703	167.402.625	102
3. Kratkoročne obveze i razgraničenja	27.967.730	20.651.503	135
Kratkoročne tekuće obveze	6.880.428	3.642.221	189
Kratkoročni krediti i zajmovi			
Obveze prema uposlenima	8.582.041	8.149.600	105
Interni finansijski odnosi			
Kratkoročna razgraničenja	12.505.261	8.859.682	141
4. Dugoročne obveze i razgraničenja		0	
Dugoročni krediti i zajmovi	0	0	
Ostale dugoročne obveze	0	0	
Dugoročna razgraničenja	0	0	
5. Izvori sredstava	170.674.521	167.254.109	102
Izvori sredstava	170.674.521	167.254.109	102
Ostali izvori sredstava	0	0	
Neraspoređeni višak prihoda/rashoda	0	0	
UKUPNO PASIVA (3+4+5)	198.642.251	187.905.612	106

Napomena: Pravilnikom o finansijskom izvješćivanju institucija Bosne i Hercegovine, čl.10. stavak 4., napomenuto je da bilanca stanja proračunskih korisnika **neće biti uravnotežena** (aktiva jednaka pasivi) zbog programski uspostavljenog sustava Glavne knjige, dok će bilanca stanja koji radi Ministarstvo financija i trezora na razini Proračuna institucija Bosne i Hercegovine za tekuću godinu biti uravnotežena.