



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

www.revizija.gov.ba



ИЗВЈЕШТАЈ О ОБАВЉЕНОЈ ФИНАНСИЈСКОЈ РЕВИЗИЈИ

УПРАВЕ ЗА ИНДИРЕКТНО ОПОРЕЗИВАЊЕ БИХ ЗА 2024. ГОДИНУ



Садржај

I	МИШЉЕЊЕ НЕЗАВИСНОГ РЕВИЗОРА	2
1.	МИШЉЕЊЕ О ФИНАНСИЈСКИМ ИЗВЈЕШТАЈИМА	2
2.	МИШЉЕЊЕ О УСКЛАЂЕНОСТИ	4
II	РЕЗИМЕ ПРЕПОРУКА ДАТИХ ЗА 2024. ГОДИНУ	6
III	ИЗВЈЕШТАЈ О ОБАВЉЕНОЈ РЕВИЗИЈИ	8
1.	ПРЕДМЕТ И ЦИЉ РЕВИЗИЈЕ	8
2.	КРИТЕРИЈУМИ КОРИШТЕНИ У РЕВИЗИЈИ	8
3.	МЕТОДЕ И ПОСТУПЦИ РЕВИЗИЈЕ	9
4.	ОЦЈЕНА РЕАЛИЗАЦИЈЕ ПРЕПОРУКА ИЗ ПРЕТХОДНИХ ИЗВЈЕШТАЈА	9
5.	НАДЛЕЖНОСТ, ОРГАНИЗАЦИЈА И РУКОВОЂЕЊЕ	11
6.	СИСТЕМ ИНТЕРНИХ КОНТРОЛА	12
7.	ФИНАНСИЈСКИ ИЗВЈЕШТАЈИ	13
7.1.	Преглед прихода и примитака	14
7.1.1.	Приходи од такси	14
7.2.	Преглед расхода и издатака из буџета	15
7.2.1.	Бруто плате	17
7.2.2.	Путни трошкови	19
7.2.3.	Издаци за употребу возила	19
7.2.4.	Вишегодишњи пројекти	20
7.3.	Биланс стања	25
8.	ЗАПОШЉАВАЊЕ И СТАТУС ЗАПОСЛЕНИХ (АНГАЖОВАНИХ) ЛИЦА	25
8.1.	Запошљавање на одређено вријеме	25
8.2.	Интерни премјештаји	26
9.	ЈАВНЕ НАБАВКЕ	29
9.1.	Набавка, испорука и уградња система за хлађење РЦ Сарајево	30
9.2.	Набавка надоградње пореског подсистема информационог система Управе	31
9.3.	Набавка службених специјализованих возила	31
9.4.	Набавка услуга извођења радова изградње и адаптације граничних прелаза	33
9.5.	Најам службених специјализованих возила	34
9.6.	Реализација уговора/оквирних споразума	36
10.	ИТ РЕВИЗИЈА	37
10.1.	Порески софтвер	37
10.2.	Телекомуникациона мрежа	38
10.3.	Резервна локација информационог система	38
10.4.	Видео надзор	39
11.	ОСТАЛО	40
11.1.	Управни одбор Управе	40
12.	КОМЕНТАРИ УПРАВЕ НА НАЦРТ ИЗВЈЕШТАЈА	41
	ПРИЛОЗИ	41



I МИШЉЕЊЕ НЕЗАВИСНОГ РЕВИЗОРА

Мишљење независног ревизора се даје на основу обављене финансијске ревизије која обухвата ревизију финансијских извјештаја и, у вези с истом, ревизију усклађености активности, финансијских трансакција и информација с релевантним законима и другим прописима.

1. МИШЉЕЊЕ О ФИНАНСИЈСКИМ ИЗВЈЕШТАЈИМА

Мишљење

Обавили смо ревизију финансијских извјештаја **Управе за индиректно опорезивање Босне и Херцеговине** (у даљем тексту: Управа) који обухватају: биланс стања на 31.12.2024. године, преглед прихода, примитака и финансирања по економским категоријама, преглед расхода и издатака по економским категоријама, посебне податке о платама и броју запослених, преглед динамике запошљавања, преглед сталних средстава у облику ствари и права, преглед капиталних улагања по врстама и пројектима, преглед дознака из текуће резерве буџета, те анализу извршења буџета - текстуални дио, за годину која завршава на тај дан.

Према нашем мишљењу, финансијски извјештаји Управе приказују истинито и фер, у свим значајним аспектима, финансијско стање имовине, обавеза и извора средстава на 31.12.2024. године, те приходе и извршење буџета за годину која се завршава на наведени датум, у складу с примјењивим оквиром финансијског извјештавања.

Основ за мишљење

Ревизију смо обавили у складу са Законом о ревизији институција Босне и Херцеговине¹ и Међународним стандардима врховних ревизионих институција (ISSAI)². Наше одговорности према ISSAI стандардима су детаљније описане у параграфу *Одговорности ревизора за ревизију финансијских извјештаја*.

Независни смо од Управе у складу с етичким захтјевима који су релевантни за нашу ревизију према ISSAI 130 - Етички кодекс и испунили смо остале етичке одговорности у складу с тим захтјевима.

Вјерујемо да су ревизиони докази које смо прибавили довољни и одговарајући да обезбиједе основ за наше мишљење.

Одговорности руководства за финансијске извјештаје

Руководство Управе је одговорно за састављање и фер презентацију финансијских извјештаја у складу с примјењивим оквиром финансијског извјештавања на нивоу

¹ Службени гласник БиХ, број 12/06

² Међународни стандарди врховних ревизионих институција (ISSAI) дио су Оквира професионалних објава Међународне организације врховних ревизионих институција – IFPP оквира (INTOSAI Framework of Professional Pronouncements), који чине три нивоа објава: INTOSAI принципи (INTOSAI-P), међународни стандарди врховних ревизионих институција (ISSAI) и INTOSAI смјернице (GUID).

институција Босне и Херцеговине тј. Законом о финансирању институција БиХ, Правилником о финансијском извјештавању институција БиХ и Правилником о рачуноводству с рачуноводственим политикама и процедурама за кориснике буџета институција БиХ. Ова одговорност подразумијева и креирање, примјену и одржавање интерних контрола које су релевантне за састављање и презентацију финансијских извјештаја који не садрже значајне погрешне исказе услјед преваре или грешке, одговарајућа објелодањивања релевантних информација у напоменама уз финансијске извјештаје, као и одабир и примјену одговарајућих рачуноводствених политика и рачуноводствених процјена, које су разумне у датим околностима.

Одговорности ревизора за ревизију финансијских извјештаја

Наши циљеви су стећи разумно увјерење о томе да ли су финансијски извјештаји као цјелина сачињени без значајног погрешног приказивања услјед преваре или грешке и издати извјештај независног ревизора који укључује наше мишљење. Разумно увјерење је висок ниво увјерења, али није гаранција да ће ревизија обављена у складу с Међународним стандардима врховних ревизионих институција увијек открити значајно погрешно приказивање када оно постоји. Погрешни прикази могу настати услјед преваре или грешке и сматрају се значајним ако се разумно може очекивати да, појединачно или збирно, утичу на економске одлуке корисника донијете на основу тих финансијских извјештаја.

Као саставни дио ревизије, у складу с Међународним стандардима врховних ревизионих институција, стварамо професионалне процјене и одржавамо професионални скептицизам током ревизије. Ми такође:

- Препознајемо и процјењујемо ризике значајног погрешног приказивања финансијских извјештаја, због преваре или грешке, обликујемо и обављамо ревизионе поступке као реакцију на те ризике и прибављамо ревизионе доказе који су довољни и примјерени да обезбиједе основ за наше мишљење. Ризик неоткривања значајног погрешног приказивања насталог услјед преваре је већи од ризика насталог услјед грешке, јер превара може укључити тајне споразуме, кривотворење, намјерно изостављање, погрешно приказивање или заобилажење интерних контрола.
- Стичемо разумијевање интерних контрола релевантних за ревизију како бисмо обликовали ревизионе поступке који су примјерени у датим околностима, али не и за сврху изражавања мишљења о успјешности интерних контрола.
- Оцјењујемо примјереност коришћених рачуноводствених политика и разумност рачуноводствених процјена и повезаних објава које је створило руководство.
- Оцјењујемо цјелокупну презентацију, структуру и садржај финансијских извјештаја, укључујући и објаве, као и да ли финансијски извјештаји одражавају трансакције и догађаје на којима су засновани на начин којим се постиже фер презентација.

С руководством комуницирамо у вези са, између осталих питања, планираним дјелокругом и временским распоредом ревизије и важним налазима ревизије, укључујући и оне који се односе на значајне недостатке у интерним контролама који су откривени током наше ревизије.

2. МИШЉЕЊЕ О УСКЛАЂЕНОСТИ

Мишљење с резервом

У вези с ревизијом финансијских извјештаја Управе за 2024. годину, обавили смо и ревизију усклађености активности, финансијских трансакција и информација с релевантним законима и другим прописима.

Према нашем мишљењу, осим за наведено у одјељку **Основ за мишљење с резервом**, активности, финансијске трансакције и информације Управе за 2024. годину у складу су, у свим значајним аспектима, са законима и другим прописима који су дефинисани као критеријуми за дату ревизију.

Основ за мишљење с резервом

Као што је наведено у Извјештају :

- 1) *Констатоване су неправилности и недостаци код провођења процедура јавних набавки и праћења извршења оквирних споразума (тачка 9. Извјештаја).*

Ревизију усклађености смо обавили у складу са Законом о ревизији институција Босне и Херцеговине и ISSAI 4000 - Стандард за ревизију усклађености. Наше одговорности према овом стандарду су детаљније описане у параграфу *Одговорности ревизора за ревизију усклађености*.

Независни смо од Управе у складу с етичким захтјевима који су релевантни за нашу ревизију према ISSAI 130 - Етички кодекс и испунили смо остале етичке одговорности у складу с тим захтјевима.

Вјерујемо да су ревизиони докази које смо прибавили довољни и одговарајући да обезбиједе основ за наше мишљење.

Скретање пажње³

Не изражавајући даљу резерву на мишљење о усклађености, скрећемо пажњу на следеће:

- *Ниску реализацију вишегодишњих капиталних пројеката (Тачка 7.2.4. Извјештаја),*
- *Запошљавање на одређено вријеме и интерни премјештаји запослених који нису у потпуности вршени у складу са важећим прописима (Тачка 8. Извјештаја).*

Одговорности руководства за усклађеност

³ Параграф којим ревизор скреће пажњу корисницима извјештаја на питања која су презентована или објелодањена у информацијама везаним за предмет ревизије, а која су, према ревизоровој професионалној просудби, јако важна за разумијевање таквих информација од стране корисника извјештаја; у ревизионој пракси овај параграф се назива још и 'истицање питања'.



Поред одговорности за састављање и фер презентацију финансијских извјештаја, руководство Управе је такође одговорно да обезбиједи да су активности, финансијске трансакције и информације у складу с прописима којима су регулисане и потврђује да је током фискалне године обезбиједило намјенско, сврсисходно и законито кориштење расположивих средстава за остваривање утврђених циљева, те економично, ефикасно и ефективно функционисање система финансијског управљања и контроле.

Одговорности ревизора за ревизију усклађености

Поред одговорности да изразимо мишљење о финансијским извјештајима, наша одговорност подразумијева и изражавање мишљења о томе да ли су активности, финансијске трансакције и информације, у свим значајним аспектима, у складу са законима и другим прописима којима су регулисане. Одговорност ревизора укључује обављање процедура, како би прибавили ревизионе доказе о томе да ли се средства користе за одговарајуће намјене и да ли је пословање Управе, према дефинисаним критеријумима, усклађено с релевантним законима и другим прописима. Процедуре подразумијевају процјену ризика од значајних неусклађености са законима и прописима који регулишу пословање субјекта ревизије. Такође, наша одговорност подразумијева и оцјену финансијског управљања, функције интерне ревизије и система интерних контрола.

Сарајево, 11.7.2025. године

ГЕНЕРАЛНИ РЕВИЗОР

Хрвоје Твртковић, с. р.

ЗАМЈЕНИК ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА

Неџад Хајтић, с. р.

ЗАМЈЕНИЦА ГЕНЕРАЛНОГ РЕВИЗОРА

Неда Мочевих, с. р.



II РЕЗИМЕ ПРЕПОРУКА ДАТИХ ЗА 2024. ГОДИНУ

У Извјештају о обављеној финансијској ревизији за 2024. годину дате су 23 препоруке (17 нових и 6 поновљених⁴. Од укупног броја датих препорука, једна препорука⁵ се односи на финансијске извјештаје и на усклађеност, а остале на усклађеност.

У табели која слиједи приказан је резиме датих препорука, док су детаљни налази презентовани по процесима у оквиру појединачних тачака Извјештаја.

Табела 1. Резиме датих препорука за 2024. годину

Бр. преп	Текст препоруке	Статус препоруке
1	Управа је дужна да обезбиједи обавезно образложење приликом кориштења средстава за репрезентацију како би се могла да потврди основаност настанка трошка.	Н
2	Управа је дужна да текстуални дио Годишњег финансијског извјештаја у потпуности сачини на начин како је прописано Правилником о финансијском извјештавању и Инструкцијом Министарства финансија и трезора БиХ за сачињавање годишњег извјештаја о извршењу буџета.	Н
3	Управа је дужна да одобравање и обрачун трошкова службеног путовања врши на основу адекватне документације и у складу са Одлуком о начину и поступку остваривања права запослених у институцијама БиХ на накнаду за службено путовање.	Н
4	Управа је дужна да интерни правилник о употреби службених возила усклади са одредбама Правилника Савјета министара о увјетима набавке и начину кориштења службених возила у институцијама БиХ.	Н
5	Управа треба да настави да проводи активности на анализи употребе службених возила и доношењу одлука у циљу рационализације трошкова односно унапређења пословног процеса управљања возним парком Управе.	Н
6	Управа треба интензивирати активности у циљу ефикасног управљања вишегодишњим капиталних пројектима и рационалног кориштења резервисаних буџетских средстава за ове намјене.	П
7	Управа је дужна да у сарадњи са Министарством финансија и трезора БиХ поступа у складу са важећим прописима који дефинишу подручје вишегодишњих капиталних улагања.	П
8	Управа је дужна да запошљавање државних службеника и запосленика врши у складу са Законом о државној служби у институцијама БиХ, Законом о раду у институцијама БиХ и пратећим подзаконским актима.	П
9	Управа треба преиспитати одредбе Правилника о премјештању запослених у Управи, узимајући у обзир ставове Одбора државне службе за жалбе, у вези са законским прописима којима је уређен статус државних службеника и запосленика у институцијама БиХ.	П
10	Приликом одређивања услова плаћања у поступцима јавних набавки, Управа треба да се руководи редовним плаћањем свих обавеза које врши Министарство финансија и трезора БиХ и, уколико се одлучи за евентуално авансно плаћање, у условима тендера прописати обавезу обезбјеђења банкарске гаранције за дати аванс.	Н
11	Управа је дужна документовати истраживање тржишта за потпуни предмет набавке како би се добијене информације могле да користе приликом састављања техничке спецификације и процјене вриједности.	Н

⁴ Нереализоване препоруке из претходног периода су, након утврђеног чињеничног стања, поновљене.

⁵ Број 2



Бр. преп.	Текст препоруке	Статус препоруке
12	Управа је дужна да у поступцима јавне набавке поступа једнако и недискриминирајуће, на начин да обезбиједи праведну и активну конкуренцију у складу са предметом набавке и њеном сврхом.	П
13	Управа је дужна тендерску документацију за набавку службених возила креирати на начин да иста обезбиједи праведну и активну конкуренцију, с циљем најефикаснијег кориштења јавних средстава, у вези са предметом набавке и његовом сврхом како је то прописано Законом о јавним набавкама.	Н
14	Управа је дужна да планира и проводи истраживање тржишта са сврхом квалитетне припреме понуде у циљу ефикасног управљања процесом набавке и кориштења јавних средстава.	Н
15	Управа треба, приликом набавке сталних средстава, да води рачуна о количинама истих одобреним намјенском структуром капиталних улагања.	Н
16	Управа треба, прије покретања капиталних инвестиција, поред обезбјеђења израде пројекта, провести анализу тржишта како би се упознала са актуелном понудом и цијенама као и конкуренцијом која влада на тржишту у циљу ефикасне реализације пројекта и најефикаснијег кориштења јавних средстава.	Н
17	Управа треба, код закључивања уговора за инвестицијске активности, дефинирати рок за увођење извођача у посао како би обезбиједила предуслове за ефикасно реализовање уговорених радова и рационално располагање буџетским средствима.	Н
18	Управа је дужна, прије предузимања активности које одступају од досадашње праксе набавке возила у институцијама БиХ, односно одређивања Савјета министара дефинисане кроз правилнике, а подразумијевају кориштење других модалитета набавке службених возила и службених специјализираних возила у односу на куповину са пуним правом власништва, да за такво поступање тражи одобрење надлежних институција.	Н
19	Управа треба покретати поступке набавке на вријеме руководећи се реализацијом уговорене вриједности оквирног споразума, а не само истеком рока истог, како би поступци набавке били окончани прије укупне реализације важећих оквирних споразума.	П
20	Управа је дужна имплементирати преостале нереализоване функционалности пореског софтвера.	Н
21	Управа треба иницирати активности експертног тима у циљу доношења приједлога рјешења телекомуникационе мреже која ће бити високо расположива и која ће да омогући квалитетно и поуздано функционисање централизованог царинског информационог система и информационог система Управе у потпуности.	Н
22	Управа је дужна да резервне локације информационог система Управе у потпуности стави у функцију у складу са најбољим праксама.	Н
23	Потребно је у што краћем року имплементирати видео надзор на свим граничним прелазима користећи системски приступ и координацију са Министарством безбједности и Граничном полицијом БиХ у циљу што ефикасније и ефективније имплементације и употребе видео надзора.	Н

Статус: Н-нова, П-поновљена

Осим наведеног, у Извјештају су обрађене и двије препоруке чија је реализација, у 2024. години, оцијењена као реализација у току, а које ће и даље бити предмет праћења.⁶

⁶ Видјети табелу број 2. у тачки 4. Извјештаја

III ИЗВЈЕШТАЈ О ОБАВЉЕНОЈ РЕВИЗИЈИ

Канцеларија за ревизију институција Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Канцеларија за ревизију) обавила је финансијску ревизију за 2024. годину која обухвата ревизију финансијских извјештаја Управе и, у вези с истом, ревизију усклађености.

У Извјештају о обављеној финансијској ревизији Управе за 2024. годину су, поред мишљења независног ревизора и резимеа датих препорука за 2024. годину, презентовани предмет и циљ ревизије, кориштени критеријуми, као и методе и поступци ревизије. Такође, оцијењена је реализација препорука из претходних извјештаја и презентовани су детаљни ревизорски налази и дате препоруке.

1. ПРЕДМЕТ И ЦИЉ РЕВИЗИЈЕ

Предмет ревизије су финансијски извјештаји Управе извјештаји Управе за 2024. годину и усклађеност активности, финансијских трансакција и информација с релевантним законима и другим прописима.

Циљ је да се изрази мишљење о томе јесу ли финансијски извјештаји поуздани и одражавају ли биланси у цијелости резултате пословања. Такође, циљ ревизије је процијенити примјењује ли руководство институције законе и прописе, и користи ли средства за одговарајуће намјене, те оцијенити финансијско управљање, систем интерних контрола и функцију интерне ревизије.

С обзиром на то да се ревизија обавља испитивањем на бази узорка и да постоје инхерентна ограничења у рачуноводственом систему и систему интерних контрола, поједина значајна погрешна приказивања могу остати неоткривена.

2. КРИТЕРИЈУМИ КОРИШТЕНИ У РЕВИЗИЈИ

Ревизија финансијских извјештаја и ревизија усклађености подразумијевају процес објективног прикупљања и процјењивања доказа, како би се утврдило да ли су предмети ревизије, тј. финансијски извјештаји, као и активности, финансијске трансакције и информације, усклађени с одговарајућим критеријумима који су садржани у законима и другим прописима. Критеријуми представљају упоредне параметре који се користе како би се дала оцјена предмета ревизије.

Наиме, за обављање финансијске ревизије кориштени су сљедећи критеријуми:

- Закон о буџету институција БиХ и међународних обавеза БиХ за 2024. годину
- Закон о финансирању институција БиХ
 - Правилник о рачуноводству с рачуноводственим политикама и процедурама за кориснике буџета институција БиХ
 - Правилник о финансијском извјештавању институција БиХ
 - Инструкције о привременом финансирању институција БиХ за период јануар – март, април – јуни и јули – септембар 2024. године
- Закон о платама и накнадама у институцијама БиХ и подзаконски акти



- Закон о порезу на доходак и Закон о доприносима (ФБиХ и РС)
- Закон о јавним набавкама и подзаконски акти
- Закон о државној служби у институцијама БиХ и подзаконски акти
- Закон о раду у институцијама БиХ и подзаконски акти
- Закон о управи и подзаконски акти
- Закон о ревизији институција БиХ
- Закон о интерној ревизији
- Закон о систему индиректног опорезивања у БиХ
- Закон о управи за индиректно опорезивање
 - Правилник о овлашћењима и овлаштеним службеним лицима Управе
 - Правилник о премјештају запослених у Управи.

3. МЕТОДЕ И ПОСТУПЦИ РЕВИЗИЈЕ

Финансијска ревизија је проведена у складу с донесеним годишњим планом у двије фазе, односно обављањем претходне и завршне ревизије у периоду између октобра 2024. године и маја 2025. године. У складу с предметом финансијске ревизије и методологијом рада Канцеларије за ревизију која се базира на Међународним стандардима врховних ревизионих институција (ISSAI), сагледана је презентована документација и информације о пословању Управе, утврђена су подручја ризика и оцијењено је функционисање система интерних контрола по појединим процесима ради одређивања ревизионог приступа. На бази узорка је извршен увид у књиговодствену документацију о насталим пословним догађајима евидентираним у пословним књигама Управе. Испитана је досљедност примјене законских прописа, те правила, процедура и других интерних аката који су везани за финансијско пословање Управе. Обављени су разговори с руководством Управе и другим запосленицима у циљу прибављања образложења одговорних лица у вези с пословним догађајима који су били предметом ревизије.

4. ОЦЈЕНА РЕАЛИЗАЦИЈЕ ПРЕПОРУКА ИЗ ПРЕТХОДНИХ ИЗВЈЕШТАЈА

У претходним извјештајима о обављеној финансијској ревизији Управе Канцеларија за ревизију је дала препоруке у циљу отклањања уочених неправилности, недостатака и слабости.

Током обављања ревизије за 2024. годину оцијенили смо да је Управа од укупно 15 претходно датих препорука, реализовала пет, шест препорука није реализовала, за три препоруке је реализација у току, а реализацију једне препоруке нисмо могли оцијенити.

У наредној табели приказан је преглед оцјене реализације претходно датих препорука.

Табела 2. Детаљан преглед оцјене реализације претходно датих препорука

Број преп.	Оцјена реализације препоруке из претходних извјештаја	Статус
1/2023	Реализација вишегодишњих капиталних пројеката је још увијек на веома ниском нивоу.	✗
2/2023	Управа и Министарство финансија и трезора БиХ у 2024. години приликом увећања вриједности вишегодишњег пројекта нису поступали у складу са	✗



Број преп.	Оцјена реализације препоруке из претходних извјештаја	Статус
	важећим прописима који дефинишу подручје вишегодишњих капиталних улагања.	
3/2023	Интерне премјештаје запослених Управа није вршила у складу са интерним правилником.	✗
4/2023	Управа је покренула процедуру избора и именовања оперативних руководиоца.	●
5/2023	Управа није проводила поступак јавне набавке услуга одржавања службених возила, због чега препорука креирања тендерске документације на начин да се набавка неуговорених дијелова сведе на минимум није могла да буде оцијењена у ревидираном периоду.	Ⓜ
6/2023	Поново су уочена кашњења у провођењу појединих процедура јавних набавки као и вриједносна прекорачења одређених оквирних споразума.	✗
7/2023	У појединим поступцима јавних набавки нису испоштовани основни принципи активне и праведне конкуренције.	✗
8/2023	Управа се придржавала одредби Закона о јавним набавкама којим су прописани рокови када се приједлог уговора доставља на потпис изабраном понуђачу.	✓
9/2023	На бази тестираних узорака јавних набавки констатовали смо да су се приликом реализације закључених уговора о набавци поштовали уговорени рокови испуњења обавезе.	✓
1/2019	Управа је током 2024. године у складу са Правилником о унутрашњој организацији донесеним у 2023. години вршила попуњавање предвиђених радних мјеста у циљу имплементације истог.	✓
9/2020	Успостављен је функционалан систем праћења и контроле наплате прихода од административне таксе уз потребну информатичку подршку путем апликације "Таксе".	✓
3/2021	У циљу рјешавања питања наплате такси принудним путем почетком 2025. године је Савјет министара БиХ усвојио Одлуку о измјенама тарифе административних такси. У процедури је доношењу и Закона о допуни Закона о административним таксама.	✓
2/2022	Управа је у 2024. години и почетком 2025. године предузимала активности према измјенама законских и подзаконских прописа у циљу трајног рјешења питања запослених са статусом овлашћених службених лица која остварују право на додатак на плаћу.	●
6/2022	У циљу рјешавања питања трајног смјештаја, Управа је поништила претходни Јавни позив 21.6.2024. године, али након одређених активности почетком априла 2025. године покренут је отворени поступак јавне набавке са међународном објавом за куповину грађевинског објекта на подручју града Бања Лука за потребе смјештаја запослених и пратеће опреме за Сједиште и Регионални центар Бања Лука.	●
7/2022	Управа је наставила са праксом запошљавања државних службеника и запосленика на одређено вријеме без провођења конкурсне процедуре.	✗

Статус: ✓ реализована препорука⁷, ● препорука чија је реализација у току⁸, ✗ нереализована препорука⁹, Ⓜ препорука која није могла да буде оцијењена у ревидираном периоду или није релевантна за даље праћење¹⁰.

⁷ Реализоване су активности наведене у препоруци.

⁸ У току је реализација активности те стога у овом Извјештају није дата нова препорука, али је дат опис стања и проведених активности.

⁹ Нису предузимане активности на реализацији препоруке те је стога у овом Извјештају поновљена препорука за предметни процес.

¹⁰ Препорука није могла бити оцијењена у овом циклусу ревизије али ће бити оцијењена кад се за то стекну услови или није релевантна за даље праћење јер реализација не зависи од институције

5. НАДЛЕЖНОСТ, ОРГАНИЗАЦИЈА И РУКОВОЂЕЊЕ

Законом о систему индиректног опорезивања у БиХ¹¹ дефинисана је институционална и организациона основа за јединствени систем индиректног опорезивања у БиХ, која подржава свеукупну макроекономску стабилност и фискалну одрживост и пружа подршку функционисању јединственог економског простора у БиХ и уређује Управу као самосталну управну организацију која проводи законске и друге прописе о индиректном опорезивању и политику коју утврђује Савјет министара БиХ на приједлог Управног одбора Управе.

Закон о Управи за индиректно опорезивање¹² регулише надлежност, организацију и руковођење Управом, права и дужности запослених, управљање људским потенцијалима и друга питања.

Управа за свој рад, путем Управног одбора Управе, одговара Савјету министара БиХ. Послове из своје надлежности Управа обавља путем основних и унутрашњих организационих јединица, успостављених у Управи са сједиштем у Бањој Луци и унутрашњим организационим јединицама у регионалним центрима, са сједиштем у Бањој Луци, Мостару, Сарајеву и Тузли. Основне организационе јединице Управе су: Кабинет директора, сектори успостављени по оперативним линијама дјеловања и одјељења. Унутрашње организационе јединице се успостављају у оквиру основних организационих јединица као: одсјеци, групе, царинске испоставе и царински реферати.

Запослени у Управи су државни службеници и запосленици. Директор поставља и разрјешава оперативне руководиоце у Управи у складу са Законом о систему индиректног опорезивања. Оперативни руководиоци имају статус помоћника директора за одређени сектор и постављају се на период од четири године. Након истека четворогодишњег мандата оперативни руководиоци могу да буду постављени само на још један четворогодишњи мандат.

Управом руководи директор, чије су дужности и одговорности утврђене Законом о систему индиректног опорезивања у БиХ, Законом о управи и Законом о управи за индиректно опорезивање. Савјет министара БиХ је именовао директора Управе на мандатни период од четири године, почевши од 15.6.2023. године.¹³

Правилник о унутрашњој организацији доноси и објављује директор уз претходно одобрење Управног одбора Управе. Након што је Управни одбор Управе 6.6.2023. године донио Одлуку о одобравању Правилника о унутрашњој организацији Управе којим је систематизовано 3.319 извршилаца¹⁴ исти је ступио на снагу даном потписивања од стране директора Управе 9.6.2023. године. Овим правилником су утврђене организационе јединице и њихова надлежност, начин руковођења, програмирање и извршавање послова, овлаштења и одговорности државних службеника и запосленика, укупан број државних службеника и запосленика за обављање послова и друга питања везана за назив, распоред, опис послова, услове у погледу стручне спреме и услове за рад на одређеним пословима.

¹¹ Службени гласник БиХ, број: 44/03, 52/04, 34/07, 4/08, 49/09, 32/13 и 91/17

¹² Службени гласник БиХ, број: 89/05

¹³ Службени гласник БиХ, број: 41/23

¹⁴ Службени гласник БиХ, број: 43/23

6. СИСТЕМ ИНТЕРНИХ КОНТРОЛА

Управа је одговорна за креирање, примјену и одржавање интерних контрола које су релевантне за припрему и презентацију финансијских извјештаја и усклађеност пословања са законима и другим прописима.

Финансијско управљање и контрола:

Успостављање и развој система интерних контрола обавеза је свих институција БиХ. Закон о финансирању институција БиХ¹⁵ уређује област финансијског управљања и контроле.

У 2024. години настављен је развој система финансијског управљања и контроле у Управи (у даљем тексту: систем) у складу са трогодишњим и годишњим планским документима за даљи развој овог система (План развоја система за период 2024. -2026. година и План рада стручне радне групе за успоставу и развој система за 2024. годину).

Комисија за праћење и процјену функционисања и развоја финансијског управљања и контроле израдила је Годишњи извјештај о финансијском управљању и контроли за 2024. годину. У циљу унапређења система интерних контрола у току 2024. године донесени су нови или је извршено ажурирање великог броја постојећих подзаконских аката, а за одређени број аката поступак израде је у току. Извјештаји о реализацији плана развоја система за 2024. годину, Извјештај о раду стручне радне групе за успоставу и развој система за 2024. годину, Извјештај о показатељима успјешности provedбе стратегије управљања ризицима за 2024. годину.

Управа је сачинила и доставила Централној хармонизацијској јединици Министарства финансија и трезора БиХ Годишњи извјештај о систему финансијског управљања и контроле за 2024. годину у којем је навела мјере које планира провести за даљи развој система.

Функционисање система интерних контрола:

Како би успоставила политике и процедуре поступања за све важније процесе/активности (планирање буџета, стварање обавеза, набавке, управљање трошковима, извјештавање и др.), Управа је усвојила интерна правила из области финансијско-рачуноводственог пословања као и правила за поједина трошења средстава којима су дефинисани контролни поступци. Међутим, у поступку ревизије уочене су одређене слабости у функционисању система интерних контрола што је за посљедицу имало идентификоване недостатке и неправилности у појединим сегментима пословања који су били предмет ревизије (састављање биљешки уз финансијски извјештај, планирање средстава на позицији капиталних улагања, путних трошкова, издатака за употребу возила, ефикасност реализације вишегодишњих капиталних улагања и увећање вриједности капиталног пројекта, запошљавање и јавне набавке), што је детаљно описано кроз одговарајућа поглавља у наставку извјештаја.

Издаци за репрезентацију: Систем интерних контрола у процесу праћења и управљања издацима за репрезентацију није успостављен на задовољавајући начин. У неколико случајева констатовали смо да се на рачунима за угоститељске услуге као повод наводи

¹⁵ Службени гласник БиХ, број 61/04, 49/09, 42/12, 87/12 и 32/13



само „службени ручак“ чиме не може да се потврди основаност настанка трошка и образложење настанка трошка.

ПРЕПОРУКА 1

Управа је дужна да обезбиједи обавезно образложење приликом кориштења средстава за репрезентацију како би могла да се потврди основаност настанка трошка.

Интерна ревизија:

Према критеријумима утврђеним у Закону о интерној ревизији институција БиХ¹⁶ и Одлуком о критеријумима за успостављање јединица интерне ревизије у институцијама БиХ¹⁷, Управа је успоставила јединицу интерне ревизије у пуном капацитету. Донесен је Стратешки план рада Одјељења за интерну ревизију за период 2024 – 2026. година и Годишњи план рада за 2024. годину које је потписао директор Управе. У складу са истим у 2024. години проведено је осам интерних ревизија. Поред провођења појединачних ревизија вршене су провјере реализације препорука датих у ранијим годинама и континуирано су пружане савјетодавне услуге у погледу развоја система финансијског управљања и контроле у организационим јединицама Управе.

7. ФИНАНСИЈСКИ ИЗВЈЕШТАЈИ

Управа је сачинила Годишњи финансијски извјештај за 2024. годину и доставила га надлежним органима и институцијама у складу с важећим прописима и у утврђеном року. Анализом биљешки уз финансијски извјештај можемо констатовати да је исти детаљно образложен по структури расхода и билансних позиција за 2024. годину у складу са Правилником о финансијском извјештавању институција БиХ¹⁸, осим за позицију трошкови спора. Наиме, трошкови спора са 31.12.2024.године износили су 636.203 КМ и у односу на претходну годину већи су за 546.130 КМ. До раста ових трошкова је дошло због значајног повећања броја судских спорова везаних за поступања Управе приликом увоза половних возила (потврде о кретању робе ЕУР 1).

Према томе, Управа није у потпуности у текстуалном дијелу Годишњег финансијског извјештаја објаснила најважније узроке одступања извршења у текућем од извршења у истом периоду претходне године како је прописано горе наведеним правилником и Инструкцијом Министарства финансија и трезора БиХ за сачињавање годишњег извјештаја о извршењу буџета буџетских корисника за период 1.1.-31.12.2024. године.

ПРЕПОРУКА 2

Управа је дужна да текстуални дио Годишњег финансијског извјештаја у потпуности сачини на начин како је прописано Правилником о финансијском извјештавању и Инструкцијом Министарства финансија и трезора БиХ за сачињавање годишњег извјештаја о извршењу буџета.

¹⁶ Службени гласник БиХ, број 27/08 и 32/12

¹⁷ Службени гласник БиХ, број 59/19

¹⁸ Службени гласник БиХ, број 25/15, 91/17 и 2/24

7.1. Преглед прихода и примитака

Укупно остварени приходи и примици по економским категоријама у периоду од 1.1. до 31.12.2024. године, исказани су у износу од 37.784.776 КМ, што је за 8.280.776 КМ више у односу на приходе и примитке планиране за 2024. годину.

Значајни приходи односе се на: приходе од таксе и радње у поступку индиректног опорезивања (33.953.768 КМ), приходе од накнада штампања порезних контролних маркица (3.293.030 КМ), приходе од изнајмљивања простора на граничним прелазима (204.609 КМ), приходе од примљених трансфера-донација из иностранства (84.374 КМ).

Преглед прихода и примитака приказан је у Прилогу I Извјештаја.

7.1.1. Приходи од такси

Приходи од такси на списе и радње у поступку индиректног опорезивања тарифни број 83 до тарифни број 98 (група конта 7228): Ови приходи чине вриједносно значајније приходе од личне дјелатности за које није законским прописима регулисан распоред. Исти се уплаћују на Јединствени рачун трезора (ЈРТ) као јавни приходи (таксе) које остварује и наплаћује Управа на списе и радње у поступку индиректног опорезивања у складу са Законом о административним таксама¹⁹, Тарифом административних такси, која је саставни дио Закона о измјенама и допунама Закона о административним таксама и Наредбе о уплатним рачунима за административне таксе и накнаде.²⁰

Табела 3. Реализација значајнијих прихода од такси на списе и радње у поступку индиректног опорезивања

Конто	Приходи од такси на списе и радње у поступку индиректног опорезивања	Износ
722801	Тарифни број 83 (захтјеви, пријаве, поднесци)	3.200.537
722802	Тарифни број 84 (рјешења и одобрења која се доносе у редовном управном поступку)	1.488.096
722804	Тарифни број 86 (царинске пријаве којима се роба пријављује за царински одобрено поступање)	22.344.967
722805	Тарифни број 87 (царинска пријава којом се роба пријављује за царински поступак извоза и поновног извоза којим се раздужује царински поступак с економским учинком)	3.656.985
722814	Тарифни број 96 (остала увјерења и потврде у поступку индиректног опорезивања)	3.140.071
	УКУПНО	33.830.656

Према подацима из табеле вриједносно значајнији износ (22.344.967 КМ) је исказан на конту 722804 /тарифни број 86.²¹

¹⁹ Службени гласник БиХ, број: 16/02, 19/02, 43/04, 8/06, 76/06, 13/07 - др. одлука, 76/07, 3/08 - др. одлука, 42/08 - др. одлука, 3/10 - др. одлука, 98/12, 15/14 - др. одлука, 78/14 - др. одлука, 32/17 - др. одлука, 62/17 - др. одлука, 53/17 - др. одлука, 73/17 - др. одлука, 68/19 - др. одлука, 18/20 - др. одлука, 30/22 - др. одлука, 83/22 - др. одлука и 32/23 - др. одлука)

²⁰ Службени гласник БиХ, број 30/23, 37/23 и 91/24

²¹ Износ појединачне уплате таксе за сваку царинску пријаву којом се роба пријављује за царински одобрено поступање по цијени од 20 КМ

Управа је креирала апликацију „Таксе“ са почетком примјене од 9.3.2023. године. Основни циљ је успостављање поузданог система праћења и контроле наплате прихода од такси. Интерним процедурама за провјеру наплате административне таксе је прецизно дефинисан начин преузимања података о уплатама административне таксе од Министарства финансија и трезора БиХ, начин поступања са преузетим подацима у Управи, вршење провјере и документовања, извршене провјере уплате таксе, слање опомене у случају да се утврди да такса није плаћена те поступак поврата погрешне или неосноване уплате таксе. Чланом 8. наведених процедура дефинисан је начин усаглашавања преузетих података по врстама прихода са подацима евидентираним у Главној књизи. Сектор за пословне услуге - Одсјек за финансијско управљање до 15. у мјесецу за претходни мјесец врши провјеру/усаглашавање преузетих података по врстама прихода са подацима евидентираним у Главној књизи. о чему се води евиденција, а евентуално неслагање података се рјешава са Министарством финансија и трезора БиХ.

Поступцима ревизије утврђено је да је Управа у техничком смислу успоставила ефикасан систем праћења и контроле наплате прихода од такси путем апликације „Таксе“. У складу са интерним процедурама врши се усаглашавање преузетих података по врстама прихода, у апликацији „Таксе“ са подацима евидентираним у Главној књизи о чему Сектор за пословне услуге води евиденцију. Редовно се проводе интерне контроле о усаглашавању података у апликацији и Главној књизи.

7.2. Преглед расхода и издатака из буџета

Законом о буџету институција Босне и Херцеговине и међународних обавеза Босне и Херцеговине за 2024. годину²², Управи су одобрена средства у укупном износу од 178.440.000 КМ (текући издаци 127.940.000 КМ и капитални издаци 42.500.000 КМ и вишегодишња улагања 8.000.000)²³. Такође, поменути закон је одобрено 2.641 запослених у Управи.

Током године извршена су усклађивања буџета која се односе на следеће:

- средства вишегодишњих пројеката пренесена из претходног периода у износу од 92.748.682 КМ;
- средства новчаних донација пренесена из претходног периода у износу од 26.421 КМ и уплаћена у текућој години у износу од 84.395 КМ;
- приход од продаје сталних средстава 125.915 КМ

Према наведеном, Управа је у 2024. години располагала средствима у укупном износу од 271.425.213 КМ.

Управа је извршила реструктурисање расхода буџета које је одобрило Министарство финансија и трезора БиХ. Реструктурисање расхода је извршено у укупном износу од 3.900.000 КМ.

²² Службени гласник БиХ, број 50/24

²³ До усвајања буџета за 2024. годину, Управа је располагала средствима одобреним према појединачним Инструкцијама о привременом финансирању институција БиХ за период јануар – март 2024. године, број: 05-16-2-9002-1/23 од 28.12.2023. године, за период април – јуни 2024. године, број: 05-02-2-2499-1/24 од 26.3.2024. године и период јули – септембар 2024. године, број: 05-02-2-4285-1/24 од 25.6.2024. године које је донио министар финансија и трезора Босне и Херцеговине.

Планирање и одобрење буџета у дијелу капиталних издатака (опћа намјена): Капитални издаци за 2024. годину планирани су у износу од 71.312.000 КМ од чега 30.000 КМ од продаје сталне имовине. Основни захтјев за додјелу средстава из буџета за 2024. годину за капитална издатке износио је 11.983.000 КМ, од чега приход од продаје сталне имовине 30.000 КМ и анекс захтјева 59.329.000 КМ. Кроз анекс буџетског захтјева исказана је потреба за додатним средствима од **32.000.000 КМ** за набавку објекта за Главну канцеларију и Регионални центар Бања Лука и **2.000.000 КМ** за набавку намјештаја за исти објекат која су одобрена буџетом за 2024. годину.

Савјет министара је у 2015. години донио Одлуку о одобравању пројекта набавке и изградње објекта за регионалне центре и Главну канцеларију Управе и изградње и реконструкције граничних пријелаза у којој су за набавку и опремање предметног објекта планирана и одобрена средства у износу од 37.900.000 КМ. У 2023. години, Савјет министара је донио Одлуку о измјени и допуни одлуке о одобравању пројекта набавке и изградње објекта за регионалне центре и Главну канцеларију Управе и изградње и реконструкције граничних пријелаза гдје је у члану 2. наведено је да се износ од 37.900.000 КМ замјењује износом од 69.400.000 КМ за набавку и опремање наведеног објекта.

Инструкцијом са упутствима за припрему захтјева за додјелу средстава из Буџета за 2024. годину коју је Министарство финансија и трезора БиХ доставило свим буџетским корисницима²⁴ наведено је да „корисници који ће у захтјеву тражити средства за вишегодишње пројекте требају да доставе одлуку Савјета министара БиХ, у складу са чланом 8. став (е) Закона о финансирању институција БиХ, којом је усвојен вишегодишњи пројект.“ Наведеним чланом дефинисан је вишегодишњи капитални буџет на начин да „када Савјет министара усвоји вишегодишњи капитални инвестициони програм, капитални расходи сматрају се будућим оптерећењима буџетских позиција према критеријуму временске динамике утврђене као саставни дио инвестиционог програма. Дио вишегодишњег капиталног буџета, који се односи на фискалну годину за коју се припрема буџет, уврштава се у буџет у складу с прописаним класификацијама буџета.“

Горе наведеном инструкцијом скренута је пажња буџетским корисницима да се, приликом покретања активности за вишегодишње пројекте требају придржавати одредаба Упутства о начину планирања, одобравања и реализације вишегодишњих пројеката у институцијама БиХ.²⁵

Упутством о начину планирања, одобравања и реализирања вишегодишњих пројеката у институцијама БиХ, чланом 8. дефинисано је укључивање Одлуке о вишегодишњем пројекту у захтјев корисника за средствима у Буџет. „Уколико Савјет министара БиХ до 1. августа текуће године донесе Одлуку о вишегодишњем пројекту, пројект ће бити укључен у захтјев корисника за средствима у Буџет за идућу буџетску годину, односно у нацрт Закона о буџету за идућу фискалну годину.“

Из горе наведених прописа произилази да Савјет министара БиХ прво одобрава вишегодишњи пројект да би се исти могао да се укључи у захтјев корисника за средствима за идућу буџетску годину односно дио вишегодишњег капиталног буџета, који се односи на фискалну годину за коју се припрема буџет, уврстио у буџет у складу с прописаним класификацијама буџета.

²⁴ Инструкција број 2, број:05-16-2-5062-1/23 од 4.7.2023. године

²⁵ Службени гласник БиХ, број 77/21

С обзиром на то да је Управа у августу 2023. године у свом анексу захтјева за буџет за 2024. годину планирала, а надлежне институције одобриле, укључиле у Нацрт закона о буџету за 2024. годину средства за вишегодишњи капитални пројект за који Савјет министара БиХ претходно није донио одлуку, можемо закључимо да у овоме случају није поступано у складу са одредбама Закона о финансирању институција БиХ, Инструкцијом са упутствима за припрему захтјева за додјелу средстава из Буџета за 2024 и Упутством о начину планирања, одобравања и реализирања вишегодишњих пројеката у институцијама БиХ.

Потом су намјенска средства за капиталним улагањима опће намјене за 2024. годину у износу од 32.000.000 КМ за набавку објекта за Главну канцеларију и РЦ Бања Лука као и средства у износу од 2.000.000 КМ за набавку намјештаја за предметни објект пренесена на вишегодишњи пројект набавке и опремања објекта за Главну канцеларију и Регионални центар Бања Лука. (видјети тачку 7.2.4. Извјештаја, Средства за набавку и опремање објекта за Главну канцеларију и Регионални центар Бања Лука).

У прегледу расхода и издатака по економским категоријама – збирно, у периоду од 1.1. до 31.12.2024. године, укупно остварени расходи исказани су у износу од 135.707.836 КМ, што је за 135.717.377 КМ мање у односу на расположиви (кориговани) буџет за 2024. годину. Највеће одступање односи се на низак ниво реализације вишегодишњих капиталних издатака чија реализација износи 3.315.808 КМ у односу на одобрена средства у износу од 131.891.480 КМ.

Вриједносно значајни расходи односе се на: бруто плате (83.620.920 КМ), накнаде трошкова запослених (14.514.910 КМ), издатке за текуће одржавање (6.307.503 КМ), уговорене и друге посебне услуге (4.069.744 КМ) и капиталне издатке (12.750.026 КМ).

Преглед расхода и издатака из буџета приказан је у Прилогу II Извјештаја.

У даљем тексту наводимо налазе ревизије, стање по процесима за које су дате препоруке у ранијем периоду чија реализација је у току, као и одређена објелодањивања чињеница о значајним расходима реализованим у 2024. години.

7.2.1. Бруто плате

Укупно остварене бруто плате и накнаде из плата са 31.12.2024. године износе 83.620.920 КМ, од чега нето плате и накнаде из плата износе 46.680.133 КМ, а порези и доприноси 33.940.787 КМ. Просјечан број запослених за које су исплаћене бруто плате у Управи са 31.12.2024. године био је 2.374 запослених.

Ревизијом издатака у оквиру позиције бруто плата утврђене су сљедеће неправилности и недостаци:

Додатак на плаћу: Према презентованим подацима²⁶ укупан број запослених у Управи који са 31.12.2024. године остварују право на додатак на плаћу је 1.632. Наведено право

²⁶ Табеле сачињене за потребе ревизије

регулисано је Правилником о овлашћењима и овлаштеним службеним лицима Управе²⁷ и Одлуком Управног одбора Управе о привременом одређивању појединачног додатка на плаћу овлаштеним службеним лицима Управе²⁸, којом је прописано да запосленим са посебним овлашћењима припада право на додаток на плаћу на основу посебних услова рада у износу од 20% основне плате. Ова одлука има привремени карактер, с обзиром да је истом предвиђено да се примјењује до доношења посебног акта о критеријумима за утврђивање појединачног додатка на плаћу овлаштених службених лица.

Управа је у претходним годинама припремала приједлоге новог Правилника о овлашћењима и овлаштеним службеним лицима у циљу потпунијег и квалитетнијег дефинисања питања овлашћења и овлаштених лица распоређених за обављање послова из основне дјелатности Управе.

Управа је подузела активности на измјенама Закона о Управи, формирањем Радне групе,²⁹ која је 8.12.2023. године припремила и доставила директору Управе преднацрт Закона о измјенама и допунама Закона о Управи. Наведеним измјенама обухваћене су, између осталог, измјене дефиниција појмова основне дјелатности Управе и овлаштеност службеног лица. Према образложењу, дефиниција основне дјелатности која је прописана важећим Законом обухвата само један дио послова који би се могли подвести под ову категорију, док је са садашњег гледишта уочено да послови основне дјелатности треба да обухвате и друге послове из надлежности Управе таксативно наведене у предложеним измјенама Закона, при чему су додате одређене надлежности које су пропуштене приликом доношења Закона. Почетком 2025. године Радна група у Управи је припремила преднацрт Закона о измјенама и допунама Закона о Управи за индиректно опорезивање који је достављен на разматрање и одобравање Управном одбору Управе и исти је био предмет разматрања на сједници Управног одбора одржаној 30.1.2025. године. Управни одбор Управе је дао сугласност Управи за провођење поступка јавних консултација и прибављања мишљења надлежних институција потребних за упућивање прописа у даљу процедуру усвајања.

Поред горе наведеног, радна група за израду Правилника о овлашћењима и овлаштеним службеним лицима³⁰ није припремила ново рјешење Правилника, у складу са примарним задатком. Умјесто тога, припремљен је приједлог Правилника о измјенама и допунама важећег Правилника о овлашћењима и овлаштеним службеним лицима, којим би се исти ускладио са новим Правилником о унутрашњој организацији Управе од 9.6.2023. године само у погледу систематизованих нових радних мјеста којима је у опису предузимање мјера из члана 29. став (1) Закона о Управи (Права и обавезе овлаштених службених лица). Управни одбор Управе је предложене измјене усвојио на сједници одржаној 9.2.2024. године.

Управи је у Извјештају за 2022. годину дата препорука по овом питању (редни број 2/2022), те смо је на основу претходно наведеног оцијенили током 2024. године. Почетком 2025. године Управа је вршила активности које се односе на измјену и допуну Закона о Управи и Правилника о овлашћењима и овлаштеним службеним лицима те његово усклађивање са новим Правилником о систематизацији. С обзиром

²⁷ Службени гласник БиХ, бр. 98/06 и 19/24

²⁸ Одлука Управног одбора Управе, број: 1710/106/08 од 17.10.2008. године

²⁹ Рјешењем директора Управе број: 01-02-2-1054-2/22 од 25.05.2022. године, број: 01-02-2-1054-4/22 од 24.06.2022. године и број: 01-02-2-1054-14/22 од 07.11.2022. године, именована је радна група за израду преднацрта Закона о измјенама и допунама Закона о Управи за индиректно опорезивање.

³⁰ Радна група за израду Правилника о овлашћењима и овлаштеним службеним лицима именована је рјешењем директора број 01-02-2-2455-10/21 од 16.12.2021. године

на претходно наведено оцијенили смо да је реализација предметне препоруке у току, а што ће да буде предмет даљег праћења до коначне реализације.

7.2.2. Путни трошкови

Издаци за службена путовања са 31.12.2024. године реализовани су у износу 405.396 КМ, од чега се 274.148 КМ односе на путне трошкове у земљи, а 131.248 КМ на путне трошкове у иностранству.

Одлуком о начину и поступку остваривања права запослених у институцијама БиХ за накнаду за службено путовање³¹ уређује се начин и поступак остваривања права запослених у институцијама БиХ за накнаду за службено путовање.

Наведеном Одлуком дефинисано је да уз обрачун путних трошкова запослени у институцији БиХ подноси и налог за службено путовање, који обавезно садржи детаљан извјештај о обављеном службеном путу. Надаље, прописано је да је, уз налог за службено путовање, запослени дужан да приложи сву релевантну расположиву документацију која, између осталог, треба да садржи позив за одржавање састанка, позив на обуку или неку другу кореспонденцију која упућује на сврху службеног пута. Такође, додатно се наводи да се, уколико је на службеном путовању обезбијеђена бесплатна исхрана (минимално два obroка), припадајућа дневница умањује за 70%.

Констатовали смо да у појединачним случајевима отварању путног налога и доношењу одлуке о службеном путовању није претходило позивно писмо, те да исто није саставни дио документације која се односи на службено путовање. Приликом правдања и обрачуна трошкова путног налога у појединим случајевима припадајуће дневнице нису умањене за 70% иако се из агенде о службеном путовању и спецификације трошкова недвосмислено може да утврди да је запосленом за одређене дане проведене на службеном путовању била обезбијеђена исхрана (минимално два obroка).

ПРЕПОРУКА 3

Управа је дужна одобравање и обрачун трошкова службеног путовања да врши на основу адекватне документације и у складу са Одлуком о начину и поступку остваривања права запослених у институцијама БиХ на накнаду за службено путовање.

7.2.3. Издаци за употребу возила

Издаци за кориштење службених возила са 31.12.2024. године износе 751.502 КМ. Значајнији издаци односе се на гориво (422.393 КМ), материјал и услуге одржавања возила (144.289 КМ), осигурање возила (76.659 КМ), регистрацију возила (53.080 КМ) те на набавку аутомобилских гума (28.792 КМ).

³¹ Службени гласник БиХ, број 6/12, 42/12, 10/18 и 75/18

Правилником Савјета министара о увјетима набавке и начину кориштења службених возила у институцијама Босне и Херцеговине³², Управи је дато право на располагање са шест службених возила (једно ниже, четири ниже средње те једно возило средње класе), које је Управа имала на располагању на 31.12.2024. године

Иако је наведеним Правилником Савјета министара, који је ступио на снагу у мају 2023. године, утврђено да су институције у обавези да ускладе своје интерне правилнике са његовим одредбама, Управа то још увијек није учинила и на снази је и даље интерни правилник донесен 2016. године са измјенама из 2018. године.

Управа је у 2023. години покренула иницијативу за измјену Правилника о условима набавке и начину кориштења службених возила у институцијама БиХ које је донио Савјет министара путем Министарства финансија и трезора БиХ, у циљу прилагођавања истог потребама Управе.

ПРЕПОРУКА 4

Управа је дужна да интерни правилник о употреби службених возила усклади са одредбама Правилника Савјета министара о увјетима набавке и начину кориштења службених возила у институцијама БиХ.

Новим интерним правилником о условима набавке и начину кориштења службеног возила за специјализоване намјене, на који је Савјет министара дао сагласност у јулу 2024. године Управи је дато право на располагање са 368 возила. На 31.12.2024. Управа је располагала са 284 возила за специјализоване намјене (распоређена по регионалним центрима и Главној канцеларији) колико је било одобрено старим правилником.

Током 2024. године Управа је путем јавног надметања (лицитације) продала 56 возила. Међутим, увидом у преглед службених возила и трошкова употребе возила који нам је доставила Управа, установили смо да и даље постоји одређени број возила која се веома мало или никако не користе, што, имајући у виду и трошкове одржавања, регистрације, осигурања и других трошкова који су везани за возило, имплицира на неефикасно управљање средствима одобреним за ове намјене.

ПРЕПОРУКА 5

Управа треба да настави да проводи активности на анализи употребе службених возила и доношењу одлука у циљу рационализације трошкова односно унапређења пословног процеса управљања возним парком Управе.

7.2.4. Вишегодишњи пројекти

У складу са одредбама члана 14. став (6) Закона о финансирању институција БиХ³³ извршен је пријенос нереализираних средства за вишегодишње капиталне пројекте и намјенских средстава Управе из 2023. године у 2024. годину у укупном износу од

³² Службени гласник БиХ, број 34/23

³³ Службени гласник БиХ, број: 61/04, 49/09, 42/12, 87/12, 32/13 и 38/22

92.950.437 KM (на позицији издатака за текуће одржавање видео надзора 1.057.003 KM и пренос вишегодишњих капиталних пројеката 91.893.434 KM).

На основу одлука Савјета министара БиХ из 2023. године, у Закону о буџету институција БиХ и међународних обавеза за 2024. годину су одобрена средства за четири пројекта са периодом реализације 2023.-2024. година укупне вриједности 8.000.000 KM како слиједи:

Изградња граничних прелаза Клобук и Зубци³⁴ 3.500.000 KM

Изградња граничних прелаза Чепикуће (Требимља) и Брод³⁵ 1.250.000 KM

Обезбјеђење предуслова за изградњу граничних прелаза за прекогранични саобраћај чија изградња ће се финансирати из ИПА фондова³⁶ 1.450.000 KM

Средства за финансирање услуга одржавања система видеонадзора Управе у 2024. години³⁷ 1.800.000 KM

Поред тога, Одлуком Савјета министара БиХ³⁸ у новембру 2024. године извршен је пренос средстава са позиције капиталних улагања-непосредна потрошња на позицију вишегодишњег пројекта за набавку објекта за Главну канцеларију и Регионални центар Бања Лука у износу од 34.000.000 KM.

У складу са наведеним Управа је у 2024. години располагала средствима за вишегодишње капиталне пројекте у износу од 134.950.437 KM.³⁹

Табела 4. Распоживих средстава за вишегодишње капиталне пројекте у 2024. години

Редни број	ОПИС	Износ у KM
1.	Пријенос нереализованих средстава за вишегодишње капиталне пројекте	92.950.437
2.	Одобрено у Закону о буџету за 2024. годину	8.000.000
2.1.	Изградња граничних прелаза Клобук и Зубци	3.500.000
2.2	Изградња граничних прелаза Чепикуће (Требимље) и Брод	1.250.000
2.3	Обезбјеђење предуслова за изградњу граничних прелаза за прекогранични саобраћај чија изградња ће се финансирати из ИПА фондова ⁴⁰	1.450.000
2.4.	Средства за финансирање услуга одржавања система видеонадзора Управе у 2024. години	1.800.000
3.	Пренос средстава са позиције капиталних улагања-непосредна потрошња на позицију вишегодишњег пројекта за набавку објекта за Главну канцеларију и Регионални центар Бања Лука	34.000.000
	Укупно расположива средства за вишегодишње капиталне пројекте	134.950.437

Издаци за вишегодишње капиталне пројекте су реализирани у износу од 4.385.352 KM (или 3.25% од расположивих средстава). Значајнија реализација се односи на изградњу Граничног прелаза Осоје (1.757.038 KM), изградњу Граничног прелаза Клобук и Зупци

³⁴Службени гласник БиХ, број 24/23 пројект 1601360, фонд 10

³⁵Службени гласник БиХ, број 25/23 пројект 1601370, фонд 10

³⁶ Службени гласник БиХ, број 26/23 пројект 1601380, фонд 10

³⁷ Службени гласник БиХ, број 50/23

³⁸ Службени гласник БиХ, број 88 /24

³⁹ Овај износ представља збир износа, приказаних у Таблици ИИ - Преглед расхода буџета/колона 4-Укупни буџет за вишегодишња капитална улагања (131.891.480 KM), новчаних донација за набавку грађевина (25.508 KM), издатака за текуће одржавање у оквиру групе вишегодишња капитална улагања (2.857.003 KM) и износа враћених средстава затворених вишегодишњих капиталних пројеката у 2025. години на ЈРТ МФИТ БиХ (176.446 KM).

⁴⁰ Службени гласник БиХ, број 26/23 пројект 1601380, фонд 10

(1.394.829 KM) и финансирање услуга одржавања система видео надзора (1.069.544 KM⁴¹).

У складу са Инструкцијом за сачињавање годишњег извјештаја о извршењу буџета буџетских корисника за период 1.1.-31.12.2024. године Управа је детаљно образложила извршење вишегодишњих пројеката за 2024. годину из табеле 5. Закона о буџету институција БиХ и међународних обавеза и пројеката из претходних буџета, чија је реализација настављена у 2024. години као и пренесена неутрошена намјенска средства у наредну фискалну годину.

Укупна нереализирана средства за вишегодишње капиталне пројекте на 31.12.2024. године износе 130.388.639 KM. Сходно одредбама члана 14. става (6) Закона о финансирању институција БиХ нереализована средства за вишегодишња капиталне пројекте и намјенска средства Управе у 2024. години су пренесена за исте намјене у 2025. годину.

Од укупно нереализованих оперативних средстава за вишегодишње пројекте у 2024. години износ од 103.400.000 KM (или 79 %) су средства одобрена за набавку и опремање објекта за Главну канцеларију и Регионални центар Бања Лука.

Реализација вишегодишњих капиталних пројеката је и у 2024. години на знатно ниском нивоу. Код пројеката чија је реализација дуготрајна, рокови за реализацију се већином продужавају уз одобравање додатних средстава и тако кумулирана средства се само даље преносе у нови период.

Сматрамо да нису учињени помаци у имплементацији пројеката у односу на претходне године, имајући у виду да је реализација средстава одобрених за вишегодишња капитална улагања у односу на расположива средства за те намјене у 2024. години испод 4%, колико је износила претходне године.

ПРЕПОРУКА 6

Управа треба интензивирати активности у циљу ефикасног управљања вишегодишњим капиталних пројектима и рационалног кориштења резервисаних буџетских средстава за ове намјене.

Средства за набавку и опремање објекта за Главну канцеларију и Регионални центар Бања Лука:

Управа је са 31.12.2022. године на овој позицији имала на располагању средства у износу од 37.900.000 KM која су пренесена из ранијег периода. У 2023. години су средства по датом пројекту повећана за 31.500.000 KM након чега су расположива средства по пројекту износила 69.400.000 KM.

У наредном табеларном прегледу је приказан начин на који су обезбијеђена додатна средства у 2024. години на овом пројекту.

⁴¹ књиговодствено евидентирано у оквиру групе 6137- текуће одржавање

Табела 5. Преглед преусмјеравања средстава са једнократних капиталних издатака на вишегодишњи Пројект за набавку и опремање објекта за Главну канцеларију и Регионални центар Бања Лука у 2024. години

Капитални издаци	Захтјев за буџет за 2024. годину	Одобрени буџет за 2024. годину	Промена структуре буџета	Усклађивања буџета	Расположиво у 2024.
Набавка грађевина	40.900.000 ⁴²	32.564.000 ⁴³	0,00	-32.000.000	564.000
Набавка опреме	4.512.000	3.336.000	1.305.915	-2.000.000	2.641.915
УКУПНО:	45.412.000	35.910.000			
Вишегодишња капитална улагања					
Набавка грађевина				32.000.000	32.000.000
Набавка опреме				2.000.000	2.000.000

Наиме, буџетом за 2024. годину Управи је на позицији набавки грађевина (једнократна капитална улагања) одобрен износ од 32.000.000 КМ.

Министарство финансија и трезора БиХ (у даљем тексту: Министарство) је 6.8.2024. године дало сагласност на намјенску структуру капиталних улагања Управе за 2024. годину гдје је на позицији набавке грађевина одобрен издатак од 32.000.000 КМ за набавку објекта за Главну канцеларију и Регионални центар Бања Лука док је на позицији опреме одобрен издатак 2.000.000 КМ за набавку намјештаја за наведени објект. У оквиру исте дана је сагласност и на намјенску структуру капиталних издатака вишегодишњих пројеката Управе за 2024. годину у којој нису била предвиђена и одобрена средства из буџета за 2024. годину за пројект набавке и опремања објекта за Главну канцеларију и РЦ Бања Лука.

Управа је 15.11.2024. године на Приједлог одлуке о измјени и допуни Одлуке о одобравању пројекта набавке и изградње објекта за регионалне центре и Главну канцеларију Управе и изградње и реконструкције граничних пријелаза добила позитивно мишљење Министарства да се средства одобрена буџетом за 2024. годину у износу од 34.000.000 КМ укључе у вишегодишњи пројект.

Савјет министара БиХ је на 45. ванредној сједници одржаној 15.11.2024. године донио Одлуку о измјени и допуни Одлуке о одобравању пројекта набавке и изградње објекта за регионалне центре и Главну канцеларију Управе и изградње и реконструкције граничних прелаза.⁴⁴

⁴²Основни захтјев: Средства у износу од 5.000.000 КМ (250.000 КМ Изградња објекта за погранични саобраћај-ИПА, 625.000 КМ Изградња ГП Требимље-Чепикуће, 625.000 КМ Изградња и реконструкција ГП Брод, 3.500.000 КМ Изградња ГП Клобук и Зупци одобрена су буџетом за 2024. годину и дата на располагање на вишегодишњим пројектима. Остали дио захтјева односио се на 2.100.000 КМ опремање објекта за смјештај запослених Аеродром Сарајево, 180.000 КМ за ГП Рача-Сремска Рача, 104.000 КМ за санитарни контејнер, 160.000 КМ за контролне кабине-високе, 120.000 КМ за контејнер, анекс захтјева: 32.000.000 КМ - набавка објекта за Главну канцеларију и РЦ Бања Лука, 500.000 КМ - изградња ГП Увац, 500.000 КМ - изградња ГП Стрмица, 156.000 КМ - набавка санитарних контејнера, 40.000 КМ - набавка контролних кабина - високе, 40.000 КМ - набавка контејнера.

⁴³ 32.000.000 КМ за набавку објекта за Главну канцеларију и РЦ Бања Лука, 180.000 КМ за ГП Рача-Сремска Рача, 104.000 КМ за санитарни контејнер, 160.000 КМ за контролне кабине-високе, 120.000 КМ за контејнер.

⁴⁴ Службени гласник БиХ, број: 88/24

На основу захтјева Управе која се позивала на наведену одлуку, Министарство је 27.12.2024. године дало сагласност на измјену намјенске структуре капиталних улагања за 2024. годину и сагласност на намјенску структуру капиталних улагања вишегодишњег пројекта Управе. У намјенској структури капиталних улагања за 2024. годину више није било средстава у износу од 34.000.000 КМ, а у намјенској структури капиталних улагања вишегодишњег пројекта одобрени су за исти износ издаци у буџету за 2024. годину за Пројект Набавка и опремање објекта за Главну канцеларију и РЦ Бања Лука. Тако да су укупно расположива средства по овоме пројекту у 2024. години износила 103.400.000 КМ (средства из буџета за 2024. годину, објекат 32.000.000 КМ и намјештај 2.000.000 КМ те пренесена средства из претходне године, објекат 67.500.000 КМ и намјештај 1.900.000 КМ).

Упутством о начину планирања, одобравања и реализације вишегодишњих капиталних улагања у институцијама БиХ⁴⁵, чланом 14. је дефинисано да „код промјене вриједности вишегодишњег пројекта или структуре истог у односу на првобитно донесену одлуку (укључујући и измјену извора финансирања), буџетски је корисник дужан да Савјету министара достави приједлог измјене одлуке о вишегодишњем пројекту с тим да промјена вриједности вишегодишњег пројекта, уколико се истом подразумева повећање вриједности пројекта подлијеже ограничењу повећања до максимално 10% од укупне вриједности вишегодишњег пројекта које се усаглашава са Министарством.“

На приједлог Управе, Савјет министара БиХ је одобрио повећање вриједности пројекта 46% од укупне вриједности вишегодишњег пројекта уз сагласност Министарства иако је горе наведеним подзаконским актом Савјета министара БиХ дозвољено повећање до максимално 10% од укупне вриједности вишегодишњег пројекта.

Напомињемо да је првобитна вриједност пројекта одобрена 2015. године износила 37.900.000 КМ.

Иако је у све активности у вези с промјеном вриједности и намјенске структуре предметног вишегодишњег капиталног улагања (као и других пројеката) било укључено Министарство, одступило се од дефинисаног ограничења повећања првобитно одобрене вриједности вишегодишњег капиталног улагања до максимално 10%.

ПРЕПОРУКА 7

Управа је дужна да у сарадњи са Министарством финансија и трезора БиХ поступа у складу са важећим прописима који дефинишу подручје вишегодишњих капиталних улагања.

Управа је, у циљу набавке објекта за Главну канцеларију и Регионални центар Бања Лука, неколико пута расписивала Јавни оглас за прикупљање понуда са намјеном за куповину пословног објекта за смјештај упослених у овим организационим јединицама. У децембру 2023. године расписан је Јавни позив који је поништен 21.6.2024. године. Према расположивим информацијама пристигла је једна понуда која је била значајно изнад вриједности расположивих средстава. Због тога је Управа рјешавала питање прибављања dostatних средстава као предуслова за поновно покретање предметне јавне набавке. Почетком априла 2025. године Управа је покренула отворени поступак јавне набавке са међународном објавом за куповину грађевинског објекта на подручју града Бања Лука за

⁴⁵ Службени гласник БиХ, број: 77/21

потребе смјештаја запослених и пратеће опреме за Сједиште и Регионални центар Бања Луке. Предметни поступак није окончан до момента издавања ревизорског извјештаја те није био предметом ревизије за 2024. годину.

По питању рјешавања трајног смјештаја за уполнене Главне канцеларије и Регионалног центра Бања Лука дали смо препоруку у претходној години, те смо на основу претходно презентираних оцијенили да је реализација исте у току (редни број 6/22 у Табели 2), а што ће бити предметом даљег праћења до окончања имплементације.

7.3. Биланс стања

У биланси стања на 31.12.2024. године исказана су укупна средства у износу од 170.854.703 КМ. Укупне обавезе с изворима средстава исказане су у износу од 198.642.251 КМ.

Значајне ставке биланса стања односе се на краткорочна потраживања (180.182 КМ), неотписану вриједност сталних средстава (170.674.521 КМ), обавезе према добављачима (6.880.428 КМ), обавезе према запосленима (8.582.041 КМ) и краткорочна разграничења (12.505.261.КМ).

Биланс стања приказан је у Прилогу III Извјештаја.

8. ЗАПОШЉАВАЊЕ И СТАТУС ЗАПОСЛЕНИХ (АНГАЖОВАНИХ) ЛИЦА

8.1. Запошљавање на одређено вријеме

Државни службеници: Чланом 28.а Закона о државној служби у институцијама Босне и Херцеговине је прописано да радни однос на одређено вријеме може трајати најдуже девет мјесеци, осим у случају боловања или породилског одсуства државног службеника, али не дуже од двије године.

У Управи је током 2024. године, укупно 94 лица било запослено на мјесту државног службеника на одређено вријеме уз сагласност Агенције за државну службу БиХ у којој је наведено да се иста даје на временски период до три мјесеца. Од наведеног броја 63 лица су била ангажована и у претходним периодима. Поједина лица су прва ангажовања имала од 2019. године, уз више прекида и обнављања уговора на тромјесечном нивоу. С тим у вези, Управа и даље наставља праксу ангажовања лица на одређено вријеме, уз прекиде, дужи временски период, уз обнављање уговора на тромјесечном нивоу.

На основу јавних огласа који су били расписани у току 2024. године, укупно 8 лица која су обављала послове на одређено вријеме засновали су радни однос на неодређено вријеме на мјесту државног службеника у Управи.

Запосленици: Законом о раду институција БиХ,⁴⁶ је прописано да се пријем запосленика у радни однос на одређено вријеме до три мјесеца, може да изврши без расписивања

⁴⁶ Службени гласник БиХ број: 26/2004, 7/2005, 48/2005, 50/2008 - др. закон, 60/2010, 32/2013, 93/2017 и 59/2022

јавног огласа када због хитности обављања посла, изненадног повећања обима посла и изненадног одсуства запосленика није могуће благовремено провести јавни оглас.

У Управи је током 2024. године, укупно 122 лица запослено по основу уговора о раду на одређено вријеме за обављање послова запосленика без провођења конкурсне процедуре. Од наведеног броја 74 лица су обављала послове запосленика и у претходним периодима с тим да се поједини уговори прекидају и продужавају од 2007. и 2010. године. Уговори се најчешће обнављају на мјесечном или тромјесечном нивоу.

Мишљења смо да поступање Управе у закључивању уговора о раду на одређено вријеме уз прављење мањих пауза између два ангажовања, посебно са истим лицима, почев од 2007. године па надаље, без расписивање јавног огласа, не представља поступање у складу са одредбама Закона о раду у институцијама Босне и Херцеговине.

На 15.01.2024. године запослених на одређено вријеме је било 136, од чега 87 запосленика на радним мјестима средње и више стручне спреме, а 49 на радним мјестима државних службеника. Из наведеног произилази да је број лица запослених на одређено вријеме смањен.

Закључно са 31.12.2024. године укупно 186 лица било је запослено на одређено вријеме.

Из претходно наведеног произилази да је Управа у 2024. годину, и поред препорука датих у извјештајима о ревизији из претходних година, наставила са праксом запошљавања на одређено вријеме државних службеника и запосленика без провођења конкурсне процедуре.

На основу јавног огласа расписаног 29.10.2024. године у Управи је у јануару 2025. године радни однос на неодређено вријеме засновало 90 запосленика. Управа се 16.9.2024. године обратила Агенцији за државну службу са захтјевом да распише Јавни оглас за попуњавање 100 упражњених мјеста државних службеника, а Агенција за државну службу је тај оглас објавила тек 13.1.2025. године са крајњим роком за пријаву кандидата 28.1.2025. године.

ПРЕПОРУКА 8

Управа је дужна да запошљавање државних службеника и запосленика врши у складу са Законом о државној служби у институцијама БиХ, Законом о раду у институцијама БиХ и пратећим подзаконским актима.

8.2. Интерни премјештаји

Поступак интерних премјештаја запослених у Управи регулисан је Правилником о премјештају запослених у Управи⁴⁷. Наведеним Правилником је прописано да се премјештај запосленог у Управи са једног на друго исто или слично радно мјесто врши у складу са објективно утврђеним потребама службе. Под појмом слично радно мјесто код премјештаја државног службеника подразумијева се радно мјесто за један ниво више или ниже у односу на радно мјесто на које је запослени распоређен, а за које испуњава услове прописане актом о унутрашњој организацији, док се под појмом слично радно мјесто код

⁴⁷ Правилник број 02-2-2630/14 од 24.10.2014. године

премјештаја запосленика подразумијева радно мјесто за које је прописан виши, односно нижи степен школске спреме од степена школске спреме радног мјеста на коме се запосленик тренутно налази.

Увидом у табеларни преглед који нам је за потребе ревизије доставила Управа, констатовали смо да је Управа с 31.12.2024. године имала 490 премјештаја (сталног и привременог карактера) државних службеника и запосленика. Интерни премјештаји су вршени на основу рјешења која се обнављају мјесечно или тромјесечно. Интерним премјештајем је већина запослених унапријеђена за један ниво више у односу на радно мјесто на којем су претходно били распоређени. С друге стране, постоје случајеви када су запослени распоређени на нижерангирано радно мјесто. Управа је доносила рјешења о интерном премјештају.

Законом о државној служби у институцијама БиХ, чланом 31., дефинирано је унапређење државног службеника на начин да се унапређење државног службеника на **више радно мјесто** односно виши унутрашњи платни разред обавља путем интерног или јавног конкурса. Чланом 32. истог закона дефинисано је да интерни премјештај државног службеника на **слично радно мјесто** врши руководиоца институције.

Законом о раду у институцијама БиХ, чланом 31. под б), интерни премјештај може да се изврши **на слично радно мјесто – радно мјесто истог нивоа, као и на радно мјесто вишег нивоа**, у случају када орган жели да унаприједи запосленика на радно мјесто вишег нивоа, а запосленик испуњава услове радног мјеста на које се премјешта. Под вишим, односно нижим нивоом радног мјеста подразумијева се радно мјесто првог наредног вишег, односно нижег ранга **истог степена стручне спреме** од радног мјеста на којем се запосленик тренутно налази.

Истим чланом под ц) дефинисано је да интерни премјештај може да се врши на ниже рангирано радно мјесто у следећим случајевима: 1) када је запосленику изречена дисциплинска казна деградирања на ниже радно мјесто; 2) када је због промјене правилника о унутрашњој организацији укинута радно мјесто, а не постоји упражњено радно мјесто; 3) када је запосленик престао испуњавати услове радног мјеста на које је распоређен и 4) када запосленик пристаје на такав премјештај; д) када запосленик затражи распоред на нижерангирано радно мјесто.

Законом о управи за индиректно опорезивање, чланом 54., ставом 1., дефинисано је да се може вршити премјештање запосленог у Управи на **исто или слично радно мјесто** у складу с објективно утврђеним потребама службе.

У вези с наведеним, Одбор државне службе за жалбе је, рјешавајући по жалби државног службеника Управе, донио Рјешење⁴⁸ у којем је, између осталог, заузео став да је „интерни премјештај државног службеника на исто или слично радно мјесто могуће извршити искључиво на истом нивоу и уз постојање објективне потребе службе, а никако с једног нивоа радног мјеста на виши или нижи ниво радног мјеста из члана 7. Закона о државној служби у институцијама БиХ“.

Мишљења смо да Правилник о интерном премјештају запослених у Управи није у одређеним сегментима у складу са законским прописима којима је уређен интерни премјештај запослених у институцијама БиХ.

⁴⁸ Број: 01-1-07-2-76/3-24 од 10.7.2024. године

Интерни премјештаји по налогу директора: Управа је вршила привремене интерне премјештаје по налогу директора Управе због потреба посла, при чему је запослени задржавао постојеће рјешење и висину плате, а упућиван је на радно мјесто које је попуњено у смислу броја извршилаца предвиђених систематизацијом, што за посљедицу има већи број извршилаца од броја предвиђеног постојећим правилником о унутрашњој организацији. Премјештаји по налогу директора су извршени за 4 државна службеника те 16 запосленика, Овакав начин интерног премјештања није препознат важећим законским и подзаконским прописима који регулишу интерне премјештаје у институцијама БиХ.

ПРЕПОРУКА 9

Управа треба преиспитати одредбе Правилника о премјештању запослених у Управи, узимајући у обзир ставове Одбора државне службе за жалбе, у вези са законским прописима којима је уређен статус државних службеника и запосленика у институцијама БиХ.

Статус оперативних руководилица – помоћника директора: Према Закону о Управи, оперативни руководиоци имају статус помоћника директора за одређени сектор. Правилником о унутрашњој организацији Управе успостављено је пет основних организационих јединица – сектора⁴⁹ којим руководе оперативни руководиоци. Истим је дефинисано да статус руководећег државног службеника у Управи има помоћник директора-оперативни руководилац сектора којег директор Управе у складу са Законом о систему индиректног опорезивања, по прописаној процедури поставља на мандатни период. Законом о систему индиректног опорезивања је прописано да према потреби, директор поставља и разрјешава оперативне руководиоце Управе на период од четири године, у циљу обезбјеђења ефикасног спровођења овог закона у складу са Правилником о унутрашњој организацији. Након истека четворогодишњег мандата оперативни руководиоци могу да буду постављени само на још један четворогодишњи мандат.

С обзиром на то да је Правилником о унутрашњој организацији у Управи дефинисано да оперативни руководилац има статус руководећег државног службеника и да истог директор поставља по прописаној процедури, сматрамо да се конкурсна процедура проводи у складу са Законом о државној служби у БиХ.

Констатовали смо да четири оперативна руководиоца – помоћника директора у 2024. години обављају послове на основу рјешења о привременом постављењу. Од наведених, двојици помоћника је истекао први, а једној помоћници други мандат у првој половини 2022. године. Од тада обављају послове на основу рјешења о привременом постављењу која се доносе на крају сваког мјесеца за наредни мјесец. Једна помоћница директора је у новембру 2019. године привремено постављена као замјена именоване помоћнице због њене привремене спријечености за рад. Након што је именована помоћница разријешена дужности у јануару 2022. године, привремено постављеној помоћници је продужено привремено постављење до избора новог помоћника на четворогодишњи мандат.

⁴⁹ Сектор за пословне услуге; Сектор за царине; Сектор за порезе; Сектор за спровођење прописа и Сектор за информационе технологије

На основу свега наведеног мишљења смо да је упитна законска основа за привремено постављење оперативних руководилаца, посебно у случају помоћнице директора која према Закону о систему индиректног опорезивања нема могућности односно не може да буде кандидаткиња за наведену функцију с обзиром на то да је да јој је истекао и други четворогодишњи мандат. Такође наглашавамо чињеницу да привремена постављења трају три године, а у једном случају већ шест година.

Додатни значај претходно наведеног лежи у чињеници да оперативни руководиоци обнашају одговорне руководне функције у Управи и имају значајне овласти које та функција омогућава.

Актом број: 01-34-2-855/25 од 17.03.2025. године Управа је Агенцији за државну службу упутила захтјев за објављивање јавног огласа за упражњена четири радна мјеста оперативних руководилаца помоћника директора у сектору за порезе, царине, провођење прописа и информационе технологије. Са 31.5.2025. године Агенција за државну службу није расписала предметни оглас.

По питању утврђених неправилности везано за статус оперативних руководилаца-помоћника директора, у претходном периоду дали смо препоруку (препука бр. 4 у табели 2), те смо на основу претходно презентованог оцијенили да је реализација исте у току, а што ће бити предметом даљњег праћења до окончања имплементације.

9. ЈАВНЕ НАБАВКЕ

Управа је донијела и објавила План јавних набавки за 2024. годину, како је прописано Законом о јавним набавкама Босне и Херцеговине⁵⁰.

Према презентованим подацима (портал јавних набавки), Управа је у 2024. години провела 81 поступак јавних набавки.⁵¹ Од наведеног броја, Управа је провела 53 отворена поступка у вриједности од 34.666.530 КМ, 26 конкурентских поступака у вриједности од 441.494 КМ те два преговарачка поступка без објављивања обавјештења о набавци у износу од 94.010 КМ. Управа је путем директних споразума извршила набавке у вриједности од 405.799 КМ.

Наводимо опће недостатке уочене током ревизије процеса јавних набавки:

- Приликом набавке услуге обнове лиценци и одржавања софтвера за потребе Управе процијењене вриједности 687.179 КМ није захтијевана од понуђача гаранција за озбиљност понуде и извршење уговора. Законом о јавним набавкама остављена је могућност уговорном органу да оцијени потребу за тражењем наведених гаранција.
- Код поступка набавке електронске размјене података процијењене вриједности 500.000 КМ Управа се тендерском документацијом одредила за авансно плаћање 30% уговорене вриједности, али не и обавезу обезбјеђења банкарске гаранције за дати аванс. Начин плаћања није био предметом истраживања тржишта и прикупљања информативних понуда нити је у информативној понуди нуђено авансно плаћање тако да се нисмо увјерили у оправданост одређења Управе

⁵⁰ Службени гласник БиХ, број 39/14, 59/22 и 50/24

⁵¹ Сви износи у овоме поглављу везани за процедуре јавних набавки су без ПДВ-а.

за наведеним начином плаћања. Авансно плаћање буџетским средствима није пракса у институцијама БиХ.

Мишљења смо да у свим ситуацијама гдје Управа процијени могући ризик, треба да користи могућност захтијевања гаранција у циљу заштите од непрофесионалног односа понуђача.

ПРЕПОРУКА 10

Приликом одређивања услова плаћања у поступцима јавних набавки, Управа треба да се руководи редовним плаћањем свих обавеза које врши Министарство финансија и трезора БиХ и уколико се одлучи за евентуално авансно плаћање, у условима тендера прописати обавезу обезбјеђења банкарске гаранције за дати аванс.

9.1. Набавка, испорука и уградња система за хлађење РЦ Сарајево

Одсјек за пословне услуге у РЦ Сарајево је Групи за набавке 7.8.2024. године доставио техничку спецификацију и информативну понуду за набавку, уградњу и пуштање у рад расхладног уређаја за главну зграду у РЦ Сарајево коју је саставио понуђач. Понуда је износила 195.000 КМ. Одлуком директора од 6.9.2024. године покренут је отворени поступак предметне набавке процијењене вриједности 256.410 КМ. Тендерском документацијом дефинисани предмет набавке је, поред горе наведене испоруке и уградње, обухватио услугу демонтаже и одвоза старог расхладног уређаја и два редовна годишња сервиса од стране овлаштеног сервиса. Међутим, Образац за цијену понуде (Анех 3) садржавао је техничке карактеристике расхладне опреме без навођења услуге демонтаже и одвоза старог расхладног уређаја са напоменом да уговорни орган не смије имати никакве додатне трошкове осим оних који су наведени у Обрасцу. Комисија за провођење набавке је у записнику о оцјени понуде констатовала да су достављене двије понуде у вриједности 256.000 КМ и 256.410 КМ. Једна понуда је оцијењена прихватљивом, док је друга оцијењена неприхватљивом због недостатака уочених у достављеној понуди. Прихватљиву понуду је доставио исти понуђач који је доставио и информативну понуду приликом истраживања тржишта и иста је у односу на информативну понуду садржавала услугу демонтаже и одвоза расхладног уређаја и два редовна годишња сервиса. Уговор је закључен 31.12.2024. године у вриједности од 256.000 КМ и роком испоруке 120 дана. Одобреном намјенском структуром капиталних улагања Управе на позицији Уграђена опрема одобрен је износ од 300.000 КМ⁵² за Систем за хлађење РЦ Сарајево.

Управа није обезбиједила документован траг о томе како је процијенила вриједност набавке која је била виша у односу на информативну понуду за 61.000 КМ, односно како је процијенила вриједност услуге која није била предметом истраживања и која није била дио информативне понуде, а касније је била предметом тендерске документације и званичне понуде понуђача.

Такође, Управа није образац за исказивање цијене понуде ускладила са предметом набавке јер у обрасцу није предвидјела услугу демонтаже и одвоза старог расхладног система као и редовних сервиса која је била обухваћена предметом набавке.

⁵² Укупан износ са ПДВ-ом.

ПРЕПОРУКА 11

Управа је дужна документовати истраживање тржишта за потпуни предмет набавке како би се добијене информације могле да користе приликом састављања техничке спецификације и процјене вриједности.

9.2. Набавка надоградње пореског подсистема информационог система Управе

На основу одлуке о набавци, покренут је отворени поступак за набавку услуга надоградње пореског подсистема Информационог система Управе процијењене вриједности 1.709.401 КМ. Истраживање тржишта је обављено слањем техничке спецификације те прибављањем информативних понуда од стране три понуђача са територије БиХ. Тендерску документацију је преузело 20 добављача, а до рока предвиђеног за пријем понуда пристигла је једна понуда коју је Комисија за јавне набавке оцијенила као квалификовану. Уговор о надоградњи пореског подсистема информационог система Управе закључен је 27.12.2024. године на вриједност 1.709.000 КМ. И поред препорука ревизије из претходних година које се односе на набавку надоградње и одржавања овог система услови по питању техничке и професионалне способности нису значајно промијењени, тако се и даље тражи да је понуђач успјешно реализовао најмање 1 (један) уговор који је за предмет набавке имао надоградњу, развој или одржавање пореског софтвера који обавезно обухвата област индиректног/неизравног опорезивања на нивоу државе у посљедње три године, рачунајући од дана објаве обавјештења или од датума регистрације, односно почетка пословања минималне вриједности 1.500.000 КМ. Поред наведеног, постављен је услов да понуђач има минимално 16 (шеснаест) запослених или ангажованих чланова техничког особља за реализацију пројекта, са одговарајућим стручним сертификатима гдје један стручњак не може да буде ангажован за више позиција. Такође, тражено је и да понуђач посједује 4 (четири) међународно призната ISO сертификата који гарантују квалитетно управљање ИТ услугама и да има центар за корисничку подршку. Овако постављени критеријуми сужавају конкуренцију, нарочито на тржишном простору БиХ. Према наведеном, нисмо могли да се увјере да су у конкретној набавци испоштовани основни принципи јавних набавки (активна и правична конкуренција).

Непостојање конкуренције у јавној набавци обесмишљава сам поступак набавке јер се у том случају не може очекивати најефикасније кориштење јавних средстава.

ПРЕПОРУКА 12

Управа је дужна да у поступцима јавне набавке поступа једнако и недискриминирајуће, на начин да обезбиједи праведну и активну конкуренцију у складу са предметом набавке и њеном сврхом.

9.3. Набавка службених специјализованих возила

На основу одлуке о покретању поступка набавке службених специјализованих моторних возила покренут је отворени поступак чија је укупна процијењена вриједност била 130.769 КМ а вриједност закључених уговора износи 124.786 КМ. Критеријум за додјелу уговора је била економски најповољнија понуда уз учешће цијене од 85% те рока испоруке од 15%. Набавка је подијељена на два лота и то лот 1 укупне процијењене вриједности од

68.376 KM (набавка једног возила) и лот 2 укупне процијењене вриједности 62.393 KM (набавка два возила). Пристигла је по једна понуда за сваки лот које су оцијењене као прихватљиве па је са понуђачима закључен уговор.

За предметну набавку Управа је извршила истраживање тржишта, међутим, нису нам презентовани подаци који доказују да техничка спецификација за набавку службених возила за лот 1 омогућава учешће различитих брендова који испуњавају тражене карактеристике, а како би се омогућило понуђачима различитих марки возила да доставе понуде. Анализирајући техничку спецификацију можемо констатовати да није састављена на начин да тражени технички захтјеви омогућавају учешће других марки возила. Постављени захтјеви за лот 1⁵³ у комбинацији ограничавају конкуренцију и упућују на модел набављеног моторног возила.

ПРЕПОРУКА 13

Управа је дужна тендерску документацију за набавку службених возила креирати на начин да иста обезбиједи праведну и активну конкуренцију, с циљем најефикаснијег кориштења јавних средстава, у вези са предметом набавке и његовом сврхом како је то прописано Законом о јавним набавкама.

Законом о јавним набавкама БиХ, између осталог је дефинисано да прије покретања поступка уговорни орган проводи провјеру тржишта у сврху припреме набавке и информирања привредних субјеката о својим плановима и захтјевима у вези с набавком⁵⁴. Приликом истраживања тржишта, Управа је од потенцијалних понуђача тражила информативне понуде за једно возило ниже средње класе (до 80.000 KM) те два возила ниже класе (до 50.000 KM по возилу). Међутим, у тендерској документацији, и у лоту 2, који се односи на набавку два возила ниже класе, Управа је дефинисала укупну процијењену вриједност набавке од 62.393 KM (73.000 KM са ПДВ-ом) односно 31.196 KM (36.500 KM са ПДВ-ом) по возилу што је знатно мање од вриједности која је дефинисана као максимална приликом тражења информативних понуда.

Мишљења смо да овакав начин истраживања тржишта за посљедицу може имати неприбављање адекватних информација које би требале да омогуће квалитетну припрему набавке.

Такође, као критеријум за оцјену понуда Управа је дефинисала економски најповољнију понуду са учешћем рока испоруке од 15% иако приликом истраживања тржишта од потенцијалних понуђача није тражена информација о потенцијалном року испоруке.

ПРЕПОРУКА 14

Управа је дужна да планира и проводи истраживање тржишта са сврхом квалитетне припреме понуде у циљу ефикасног управљања процесом набавке и кориштења јавних средстава.

Прије покретања поступка набавке службених специјализованих возила Управа је тражила и добила сагласност за измјену намјенске структуре капиталних улагања. Наведеном измјеном Министарство финансија и трезора БиХ се сагласило са набавком

⁵³ Лот 1 - дужина возила минимално 4.500 мм, ширина возила максимално 1.870 мм, висина возила максимално 1.650 мм, запремина мотора минимално 1.500 цм³, међуосовински размак максимално 2.700 мм, снага мотора минимално 160 коњских снага, запремина пртљажника 570 л, број врата 5.

⁵⁴ Члан 14а. Закона о јавним набавкама

пет службених возила укупне вриједности 155.915 КМ. Међутим, Управа је након добијене сагласности провела поступак набавке три службена специјализована возила укупне процијењене вриједности 153.000 КМ што није у складу са бројем возила одобрених намјенском структуром капиталних улагања.

ПРЕПОРУКА 15

Управа треба, приликом набавке сталних средстава, да води рачуна о количинама истих одобреним намјенском структуром капиталних улагања.

9.4. Набавка услуга извођења радова изградње и адаптације граничних прелаза

Управа је је провела отворени поступак јавне набавке услуга извођења радова адаптације граничних прелаза Устибар - Ваган, Рипач-Ужљебић и Изачић-Личко Петрово село, темељем Одлуке директора Управе од 14.11.2024. године. Поступак је подијељен у три лота, а укупна процијењена вриједност предметне јавне набавке износи 854.701 КМ. Са изабраним понуђачима (извођачима радова) су закључени појединачни уговори на 31.12.2024. године у висини процијењене вриједности.

Управа је такође, провела отворени поступак за набавку услуга извођења радова на изградњи Граничног прелаза Зупци процијењене вриједности 2.000.000 КМ. Записником о оцјени понуда и раду Комисије од 19.12.2023. године три приспјеле понуде су оцијењене као квалификоване. Након окончане е-аукције током које понуђачи нису мијењали почетне цијене, комисија за набавке је дала приједлог директору да се најповољнијом понудом оцијени понуда групе понуђача чија је укупна вриједности од 1.994.432 КМ. Уговор о извођењу радова закључен је 21.2.2024. године.

Изради техничке документације за наведене радове, која је претходила јавној набавци, обезбијеђена је пројектантска цијена, која је била предуслов за формирање процијењене вриједности за извођење радова.

Мишљења смо да истраживање тржишта за инвестицијске активности само прибављањем пројектантске цијене не представља потпуно истраживање тржишта у смислу прибављања и анализе података из више доступних извора и информисања потенцијалних понуђача о својим плановима и захтјевима у вези са набавком.

ПРЕПОРУКА 16

Управа треба, прије покретања капиталних инвестиција, поред обезбјеђења израде пројекта, провести анализу тржишта како би се упознала са актуелном понудом и цијенама као и конкуренцијом која влада на тржишту у циљу ефикасне реализације пројекта и најефикаснијег кориштења јавних средстава.

Надаље, увидом у закључене уговоре са изабраним извођачима радова утврђено је да је у дијелу уговора који се односи на обавезе извођача и рокове дефинисано да су извођачи дужни да заврше све радове у року од 120, 150, односно 180 календарских дана почевши од дана увођења у посао. Међутим, Управа није дефинисала рок у којем се обавезује да изврши увођење извођача у посао. Управа није разматрала могуће ризике и ограничења која могу утицати на реалну процјену рока за увођење извођача у посао, нити је тај рок сматран као обавезан елемент закључених појединачних уговора.

Овакво поступање може довести до неизвјесности у погледу почетка рока за извођење радова, што даље може утицати на ефикасност реализације закључених уговора. Имајући у виду да се ради о радовима на граничним прелазима као инвестицијским активностима од опћег друштвеног значаја за које се издвајају значајна буџетска средства, професионална пажња у планирању, уговарању и праћењу реализације уговора свих инвестицијских активности је од посебне важности.

Неизвјесно је када ће извођач приступити радовима, с обзиром на непознат рок увођења у посао. Мишљења смо да контрола ризика од неефикасног реализовања инвестиционих активности и нерационалног располагања буџетским средствима може да се прати прецизним дефинисањем рока за увођење извођача у посао.

ПРЕПОРУКА 17

Управа код закључивања уговора за инвестицијске активности треба дефинисати рок за увођење извођача у посао како би обезбиједила предуслове за ефикасно реализовање уговорених радова и рационално располагање буџетским средствима.

9.5. Најам службених специјализованих возила

Управа је, у септембру 2024. године, покренула поступак јавне набавке услуге најма 95 моторних возила на период од 48 мјесеци, укупне процијењене вриједности од 5.043.900 КМ. Процијењена вриједност на годишњем нивоу износи 1.260.975 КМ.

Управа у буџету за 2024. годину није тражила средства за куповину специјализованих возила већ за најам истих.

1. Поступак је подијељен у седам лотова. На основу извјештаја о преузимању тендерске документације од стране понуђача, исту је преузело 36 понуђача. У Записнику са отварања понуде од 11.11.2024. године Комисија је констатовала да је понуде доставило шест понуђача - rent-a.car куће с тим да је један понуђач доставио понуде за два лота. По сваком лоту је пристигла по једна понуда које је Комисија за набавке оцијенила као прихватљиве. Са понуђачима су закључени уговори средином децембра 2024. године укупне вриједности за седам лотова у износу од 5.043.173 КМ на период од 48 мјесеци и то на сљедећи начин: са једним понуђачем за четири лота у укупној вриједности од 1.236.000 КМ, са другим понуђачем за два лота у укупној вриједности од 1.345.637 КМ и са трећим понуђачем за један лот у укупној вриједности од 2.461.536 КМ.

Када је у питању правна основа за провођење предметне набавке возила путем најма, Закон о јавним набавкама такву могућност препознаје само кроз дефиницију уговора о јавној набавци (члан 2. Закона). При томе на нивоу институција БиХ је на снази Правилник о условима набавке и начину кориштења службених возила у институцијама БиХ којим су прописани услови набавке, број и начин кориштења службених возила у институцијама БиХ. Чланом 13. наведеног правилника је прописано да ће се број возила, услове набавке, начин кориштења службених возила за специјализоване намјене регулисати посебним правилницима на које сагласност даје Савјет министара БиХ. Управа је кориштење специјализованих возила регулисала Правилником о условима набавке и начину кориштења службених возила за специјализоване намјене у Управи на који је сагласност

дао Савјет министара БиХ. Истим није предвиђена могућност набавке специјализованих возила путем најма.

Правилницима о условима набавке и начину кориштења службених возила и службених специјализованих возила су дефинисани вриједносни разреди и исти се према нашем мишљењу односе на набавку (куповину) возила са правом власништва.

Према томе иако је у Закону о јавним набавкама препознат најам као облик набавке исти није предвиђен постојећим проведбеним прописима као инструмент набавке на наведени начин.

Напомињемо да остале институције које се финансирају из буџета БиХ набавку службених возила и службених специјализованих возила проводе искључиво куповином остварујући право власништва над возилом уз услове прописане Правилником о условима набавке и начину кориштења службених возила у институцијама БиХ које је донио Савјет министара као и интерним правилницима о специјализованим возилима на које сагласност даје Савјет министара БиХ.

ПРЕПОРУКА 18

Управа је дужна да, прије предузимања активности које одступају од досадашње праксе набавке возила у институцијама БиХ, односно одређења Савјета министара дефинисаних кроз правилнике, а подразумијевају кориштење других модалитета набавке службених возила и службених специјализованих возила у односу на куповину са пуним правом власништва за такво поступање тражи одобрење надлежних институција.

Анализом проведених активности кроз предметну набавку утврдили смо следеће:

У поступку истраживања тржишта, Управа је, електронским путем, упутила захтјеве за доставе понуда на адресе више понуђача. У захтјевима се, поред најма, тражила од потенцијалних понуђача и информација о финансијском, те оперативном лизинга. Предметни захтјеви Управе нису садржавали број комада возила по класама и/или лотовима, као ни рокове испоруке возила који су битни за нова возила. Поред тога, Управа није у захтјеву навела тражене карактеристике возила, с обзиром на то да се ради о специјализованим возилима чије особине би требало да одређује Управа на основу потреба институције, него је захтијевала да понуђачи карактеристике возила доставе уз понуду као и да одреде којој класи возила припадају.

Претходно упућује да је Управа као уговорни орган испитивала тржиште ради набавке робе без унапријед одређених особина исте, утврђених кроз потребе/требовања на нивоу цијеле институције. Истраживање тржишта не подразумијева само постојање траженог предмета набавке на тржишту и његове цијене, него и количина истог и доступност тражене количине у оквиру планираних рокова набавке, што у овоме случају није учињено.

Провођењем истраживања на наведени начин нису остварени циљеви самог истраживања тржишта, а то је обезбјеђење довољног броја понуда за тражени број возила која испуњавају тражене техничке карактеристике и која могу да буду испоручена у одређеним роковима.

Предмет набавке је подијељен на лотове на начин да су за одређене појединачне класе возила одређена по два лота која садрже различите спецификације. Основ за одређивање класа возила, односно вриједносних разреда за возила која набавља путем

најма Управи је послужио Правилник о специјализованим возилима Управе на који је сагласност дао Савјет министара БиХ иако се вриједносни разреди према нашем мишљењу односе на куповине возила на нивоу институција БиХ.

У обрасцу за исказивање понуде дугорочног најма возила, Управа је захтијевала да се у цијену најма укључе: купопродајна вриједност аутомобила, цјелокупни трошкови регистрације, трошкови каско осигурања, трошкови осигурања путника, трошкови асистенције у случају квара, трошкови редовног сервиса и поправка, набавка гума и трошкови монтаже, релокације и складиштења истих те трошкови замјенског возила.

На основу такве понуде по лотовима (седам) закључени су уговори о набавци возила путем најма на период од 48 мјесеци уз додатне услуге за потребе Управе. У коначници, укупна цијена најма возила на период од 48 мјесеци је већа од купопродајне вриједности предметних возила за горе укалкулисане трошкове везане за употребу и одржавање возила.

Узимајући у обзир да избором опције дугорочног најма Управа плаћа набавну вриједност нових возила као и све пратеће трошкове који се везују за употребу возила осим горива, те да ће према закљученом аранжману по истеку уговора (48 мјесеци) сва изнајмљена возила вратити најмодалцима, самим тим ће преостала вриједност коју ће возила имати по истеку уговора припасти најмодалцима.

Управа нам није предочила анализу трошкова и користи на начин да иста представља подлогу за доношење предметне одлуке односно избора између алтернатива набавка (куповина) или најам возила, имајући у виду укупне очекиване трошкове у односу на укупне очекиване користи током временског трајања најма, а што би било у циљу доброг и одговорног управљања јавним средствима.

Према томе, сматрамо да планирање набавке услуге најма возила није засновано на документованим анализама потреба, постојећег стања возног парка и стања на тржишту с циљем најефикаснијег и најекономичнијег кориштења јавних средстава.

Можемо да закључимо да се, поред тога што провођење наведене врсте набавке (најам) није препознато, односно разрађено у проведеним прописима (правилницима) које је донио Савјет министара, нисмо увјерили да је Управа са дужном пажњом приступила анализирању и оцјени економске оправданости провођења набавке дугорочног најма специјализованих возила у односу на куповину са пуним правом власништва у циљу најефикаснијег кориштења јавних средстава.

9.6. Реализација уговора/оквирних споразума

Није успостављен адекватан систем праћења извршења закључених оквирних споразума што је за посљедицу имало значајно вриједносно прекорачење реализације оквирних споразума.

- За Услуге штампања и испоруке акцизних маркица за обиљежавање духанских прерађевина, акцизних маркица за обиљежавање алкохолних пића, воћне природне ракије и вина и акцизних маркица за обиљежавање кафе обавјештење о набавци је објављено на портал јавних набавки 16.9.2024. године. Одлука о избору најповољнијег понуђача донесена је 22.1.2025. године, а оквирни споразум је

потписан 14.3.2025. године. Претходни оквирни споразум је закључен у октобру 2021. године на период од три године. С обзиром на то да Управа није закључила нови оквирни споразум са изабраним добављачем ни до краја 2024. године прекорачен је износ оквирног споразума за 284.784 КМ.

- У фебруару 2024. године одобрено је провођење отвореног поступка јавне набавке за прикупљање понуда за вршење услуга превоза, утовара и истовара робе у Главној канцеларији, Регионалном центру Бања Лука и његовим организационим јединицама. Претходни оквирни споразум је закључен у фебруару 2021. године на период од три године. Управа је закључила нови оквирни споразум са изабраним добављачем у јулу 2024. године, а износ претходног оквирног споразума је прекорачен за 334.669 КМ.

Сматрамо да се приликом израде Плана јавних набавки треба руководити како периодом на који су закључени оквирни споразуми тако и реализацијом оквирних споразума и на основу тога планирати наредну набавку. На тај начин би се избјегла ситуација да су оквирни споразуми реализовани у погледу максимално закључене вриједности и поред тога што количински нису, а настављају се и даље користити све до избора новог добављача на основу плана набавке који је израђен у односу на период до када је важио закључени оквирни споразум.

ПРЕПОРУКА 19

Управа треба покретати поступке набавке на вријеме, руководећи се реализацијом уговорене вриједности оквирног споразума, а не само истеком рока истог, како би поступци набавке били окончани прије укупне реализације важећих оквирних споразума.

10. ИТ РЕВИЗИЈА

10.1. Порески софтвер

Тренутна пореска апликација је пуштена у продукцију од јула 2018. године. Испоручилац се обавезао да ће обезбиједити изворни код новог пореског софтвера чији ће власник да буде Управа и да ће испоручити софтверско рјешење са лиценцом за неограничени број корисника на територију БиХ. На развоју и унапређењу нове апликације се континуирано радило на основу захтјева корисника. Неке функционалности нису у потпуности реализоване због промјена у захтјевима Управе и због недостатка хардверске инфраструктуре. Међутим, због неусвајања буџета, није било могуће реализовати набавку неопходног хардвера што је за посљедицу имало да и након истека гарантног рока у 2019. години па до данас модул за анализе ризика још увијек није имплементиран.

Главни проблем у реализацији модула Анализа ризика је био недостатак хардверске инфраструктуре и ресурса који су потребни како би се обезбиједио несметан рад једног таквог процесно комплексног аналитичког модула. С обзиром на недостатак финансијских средстава за набавку потребне инфраструктуре, није било могуће реализовати овај модул на начин на који је то иницијално било замишљено. Након пажљиве анализе, одлучено је да се омогући повлачење систематизованих података кроз извјештајни подсистем који је одвојен од продукционог дијела пореског подсистема. На

овај начин је задовољена потреба за приступом структурираним подацима од стране организационих јединица Управе. У 2023. години проведена је процедура надоградње пореског софтвера како би био могућ електронски унос дигитално потписаних пријава у порески систем путем интернета. Пројекат надоградње пореског система који је у току обухвата дио унапређења извјештајног подсистема, гдје је планирано да се покрије одређени сегмент анализе ризика. Предвиђено је да за потребе анализе ризика, у оквиру модула за извјештавање, буду доступна 33 извјештаја. Поред тога предвиђено је да кроз текућу надоградњу буду имплементиране све раније тражене функционалности из модула за анализу ризика.

ПРЕПОРУКА 20

Управа је дужна да имплементира преостале нереализоване функционалности пореског софтвера.

10.2. Телекомуникациона мрежа

Управа посједује сложену и високо расположиву телекомуникациону мрежу, базирану на изнајмљеним линковима. Овим је обезбјеђено квалитетно и поуздано функционисање централизованих информационог подсистема. Процедура набавке закупа водова проводе се на период од двије године.

Опредјељење Управе је кориштење фиксне оптичке мреже водова за коју Управа сматра да обезбјеђује високу поузданост (расположивост) и високу безбједност у комуникацији између локација информационог система. Сходно томе, Управа није ишла у реализацију иницијативе преласка на СДХ мрежу. Министарство транспорта и комуникација је, поступајући по закључку Савјета министара БиХ, урадило анализу извјештаја Канцеларије за ревизију о проведеној ревизији учинка „Телекомуникациона рјешења у институцијама БиХ“ и предложило Управу у састав експертног тима у циљу постизања економичности и ефикасности телекомуникационих рјешења. Један од задатака експертног тима јесте анализа техничке, правне и друге могућности исплативости преласка институција БиХ које изнајмљују телекомуникационе водове на мреже које су у власништву институција БиХ. Већ дужи период није било активности експертног тима и у тренутку ревизије није било усвојених приједлога нити закључака.

ПРЕПОРУКА 21

Управа треба да иницира активности експертног тима у циљу доношења приједлога рјешења телекомуникационе мреже која ће бити високорасположива и која ће омогућити квалитетно и поуздано функционисање централизованог царинског информационог система и информационог система Управе у потпуности.

10.3. Резервна локација информационог система

Ради обезбјеђења континуитета пословања и подизања високе расположивости пословних софтвера Управе на виши ниво, потребно је имплементирати резервну

локацију. Предвиђено је да у више фаза буде израђена резервна локација са ИКТ инфраструктуром која би омогућила несметан рад виталних пословних процеса. Крајем 2017. године потписан је уговор са извођачем пројекта у циљу израде резервне локације за рад царинског подсистема и националне транзитне апликације. Прва фаза окончана је у првој половини 2018. године. У 2020. години је такође проведен поступак набавке платформе за резервну локацију информационог система Управе – фаза ИИ - те је имплементација завршена. Опрема за резервну локацију једно вријеме била је постављена у Регионалном центру Бања Лука. У Регионалном центру Бања Лука су имплементирани путем репликације сви тренутно расположиви системи као резервна опција за сједиште. Крајем 2021. године донесена је одлука за успостављање резервних локација у Сарајеву и Мостару. У резервној локацији Мостар имплементиран је одређен број ДР сервиса (царински и порезни) док је у Сарајеву имплементиран само бацкуп на једном серверу. Током 2024. године је унапријеђена ИКТ инфраструктура креирањем редувантних линкова. Поред тога, умјесто МПЛС линкова је извршено увођење Интернет линкова на 23 локације. За одређене локације нису успјели да проведу набавке и закључе нове уговоре за услуге Интернета.

ПРЕПОРУКА 22

Управа је дужна да резервне локације информационог система Управе у потпуности стави у функцију у складу са најбољим праксама.

10.4. Видео надзор

Правилник о стандардима и условима изграђености и опремљености граничних прелаза регулише употребу видео надзора на граничним прелазима у смислу да видео надзор који служи за потребе безбједности државне границе буде у надлежности Граничне полиције БиХ, како са становишта управљања тако и одржавања опреме. Управа је задржала дио видео надзора за своје потребе с циљем праћења и контроле рада својих упосленика. Провођени су поступци надоградње видео надзора и њима је обухваћен одређен број граничних прелаза, међутим није имплементиран нови видео надзор на свим локацијама.

У 2023. години донесена је Одлука о видео надзору (као и Одлука о измјени Одлуке о видео надзору) у Управи којом је прописана сврха видео надзора, те се утврђују правила прикупљања, обраде, начин кориштења, приступа и уступања визуелног записа, начин и рок чувања визуелног записа као и набавка, реконструкција, сервисирање и одржавање уређаја за видео надзор.

ПРЕПОРУКА 23

Потребно је у што краћем року имплементирати видео надзор на свим граничним прелазима користећи системски приступ и координацију са Министарством безбједности и Граничном полицијом БиХ у циљу што ефикасније и ефективније имплементације и употребе видео надзора.

11. ОСТАЛО

11.1. Управни одбор Управе

У оперативном буџету Управе, у складу са одредбама члана 13. Закона о систему индиректног опорезивања у Босни и Херцеговини, посебно су планирани трошкови Управног одбора Управе, те је као посебан програм планирано финансирање Управног одбора.

За финансирање рада Управног одбора, у оквиру буџета Управе одобрена су средства у износу 610.000 КМ. Реализација са 31.12.2024. године износила је 521.583 КМ или 85,5% од планираних средстава.

Значајнији издаци се односе на: бруто плате и накнаде плата запослених при Управном одбору у износу од 447.850 КМ, накнаде трошкова запослених у износу од 61.921 КМ и уговорене услуге у износу од 9.551 КМ.

У складу са организацијом и систематизацијом Управног одбора Управе систематизовано је 14 радних мјеста, од чега је са 31.12.2024. године било запослено 11 лица по уговору о раду на неодређено вријеме, распоређених у четири одјељења.

Законом о систему индиректног опорезивања, чланом 35. дефинисано је да ће Управни одбор у периоду од пет година након ступања на снагу наведеног закона ангажовати услуге вањског професионалног тијела да изврши годишњи преглед рада Управе, као и испитивање прикупљања и расподеле прихода које врши Управа. У складу са тим, на приједлог Управног одбора, у Приједлогу буџета Управе за 2024. годину планирана су средства у износу од 500.000 КМ за ангажман вањске ревизије.

По усвајању Закона о буџету институција Босне и Херцеговине и међународних обавеза Босне и Херцеговине за 2024. годину, у оперативном плану за 2024. годину наведена средства су планирана за трошкове спора. Управа наведено образлаже тиме да је у периоду привременог финансирања дошло до значајног извршење на позицији трошкова спора и да због касног усвајања Буџета, неће успјети провести све процедуре око ангажовања услуге вањског професионалног тијела, а које подразумијевају прибављање одлуке Управног одбора Управе и покретање процедуре одабира вањског професионалног тијела за provedбу поступка ревизије.

12. КОМЕНТАРИ УПРАВЕ НА НАЦРТ ИЗВЈЕШТАЈА

Управа је у остављеном року доставила коментаре на Нацрт извјештаја о обављеној финансијској ревизији за 2024. годину. У достављеним коментарима Управа је највећим дијелом потврдила наше налазе и дате препоруке, с обзиром на то да су поновљене констатације које су нам презентоване током ревизије или су наведене активности које се планирају предузети на реализацији датих препорука. Коментари који су се односили на систем интерних контрола у вези са трошковима за репрезентацију и путним трошковима, затим на поглавља запошљавање, интерне премјештаје и јавне набавке нисмо могли прихватити јер нису достављене нове чињенице или докази који би утицали на промјену налаза и датих препорука. Већину достављених коментара нисмо могли прихватити јер нису достављене нове чињенице или докази који би утицали на промјену налаза и датих препорука. Прихватили смо дјелимично коментар везан за налаз у вези са набавком специјализованих возила за лот 2. и налаз у вези са гаранцијом за озбиљност понуде и добро извршење уговора те је у том смислу извршена корекција у предметним налазима. Детаљно објашњење разлога неприхватања достављених коментара Управе као и додатна појашњења основа за наше ставове дато је у одговору Канцеларије за ревизију који је достављен руководству Управе уз коначан извјештај о обављеној финансијској ревизији за 2024. годину.

Ревизију у Управи за 2024. годину обавили су: Нермин Хамзагић – вођа тима, Нада Лацо – члан тима, Срђан Крајишник – члан тима, Енис Мусић- члан тима, Армин Кораћ - члан тима. Такође, у ревизији су били ангажовани Славиша Вуковић – члан тима, Јована Јошило – члан тима и Садмир Тескереџић-члан тима.

**Руководилац Одјељења за
финансијску ревизију-вођа тима**

Нермин Хамзагић, с. р.

Број: 03-16-1-842/25

Прилози

Прилог I - Преглед прихода и примитака за 2024. годину

Прилог II - Преглед расхода буџета за 2024. годину

Прилог III - Биланс стања на 31.12.2024. године



Прилог I

Преглед прихода и примитака за 2024. годину

Управа за индиректно опорезивање

Опис	Планирани износ	Измјене и допуне	Укупно планирани износ	Остварени износ	Проценат (5/4*100)
1	2	3	4 (2+3)	5	6
1. Непорезни приходи	29.478.000	0	29.478.000	37.536.599	127
Приходи од подузетничких активности и имовине и приходи од позитивних курсних разлика	210.000	0	210.000	204.609	
Накнаде и таксе и приходи од пружања јавних услуга	29.268.000	0	29.268.000	37.320.017	
Новчане казне (непореске природе)		0	0	11.972	
2. Текући трансфери и донације	0	0	0	84.374	
Примљени текући трансфери од иностраних влада и међународних организација - донације из иностранства				84.374	
Примљени текући трансфери од осталих нивоа власти	0	0	0	0	
Домаће донације	0	0	0	0	
3. Капитални примици	26.000	0	26.000	163.803	630
Капитални примици од продаје сталних средстава	26.000	0	26.000	163.803	
Примици од финансијске имовине	0	0	0	0	
Примици од дугорочног задуживања	0	0	0	0	
Примици од краткорочног задуживања	0	0	0	0	
4. Укупни приходи и примици (1+2+3)	29.504.000	0	29.504.000	37.784.776	128



Прилог II

Преглед расхода буџета за 2024. годину

Управа за индиректно опорезивање

Опис	Одобрени буџет	Усклађивања буџета	Укупни буџет	Извршење буџета	Проценат (5/4*100)
1	2	3	4 (2+3)	5	6
1. Текући издаци	127.940.000	-5.365.000	122.575.000	118.550.992	97
Бруто плате и накнаде	88.856.000	-4.300.000	84.556.000	83.620.920	99
Накнаде трошкова запослених	14.665.000	-150.000	14.515.000	14.514.910	100
Путни трошкови	580.000		580.000	383.929	66
Издаци телефонских и поштанских услуга	1.260.000	45.000	1.305.000	1.304.999	100
Издаци за енергију и комуналне услуге	3.007.000	250.000	3.257.000	3.155.565	97
Набавка материјала	2.425.000		2.425.000	1.554.976	64
Издаци за усл. превоза и горива	1.000.000		1.000.000	728.253	73
Унајмљивање имовине и опреме	4.445.000	-1.610.000	2.835.000	2.527.723	89
Издаци за текуће одржавање	7.305.000	200.000	7.505.000	6.307.503	84
Издаци за осигурање	467.000		467.000	382.470	82
Уговорене и друге посебне услуге	3.930.000	200.000	4.130.000	4.069.744	99
2. Капитални издаци	42.500.000	-28.509.085	13.990.915	12.750.026	91
Набавка земљишта			0	0	
Набавка грађевина	32.564.000	-32.000.000	564.000	383.561	68
Набавка опреме	3.336.000	-694.085	2.641.915	2.362.731	89
Набавка осталих сталних средстава	5.100.000	3.555.000	8.655.000	8.651.856	100
Реконструкција и инвестиционо одржавање	1.500.000	630.000	2.130.000	1.351.878	63
3. Текући грантови	0	0	0	0	
	0	0	0	0	
4. Буџет-непосредна потрошња (1+2+3)	170.440.000	-33.874.085	136.565.915	131.301.017	96
А. Вишегодишње улагање	1.800.000	1.057.003	2.857.003	1.069.544	37
Издаци за текуће издржавање	1.800.000	1.057.003	2.857.003	1.069.544	
5. Вишегодишња капитална улагања	6.200.000	125.691.480	131.891.480	3.315.808	3
Набавка земљишта	1.200.000	999.168	2.199.168	33	
Набавка грађевина	5.000.000	120.384.299	125.384.299	3.206.117	
Набавка опреме		4.230.822	4.230.822	93.987	
Набавка осталих сталних средстава			0		
Реконструкција и инвестиционо одржавање	0	77.190	77.190	15.671	20
6. Новчане донације	0	110.816	110.816	21.467	19
Путни трошкови		85.307	85.307	21.467	
Набавка грађевина	0	25.508	25.508		0
7. Програми посебне намјене	0	0	0	0	
8. Укупно буџет (4+5+6+7)	178.440.000	92.985.213	271.425.213	135.707.836	50



Прилог III

Биланс стања на 31.12.2024. године

Управа за индиректно опорезивање

Опис	31.12.2024.	31.12.2023.	Проценат (2/3*100)
1	2	3	4
1. Готовина, крат. потраживања, разграничења и залихе	180.182	148.516	121
Новчана средства	0		
Краткорочна потраживања	180.182	148.516	121
Краткорочни пласмани	0		
Интерни финансијски односи	0		
Залихе	0		
Краткорочна разграничења	0		
2. Стална средства	170.674.521	167.254.109	102
Стална средства	282.512.659	272.470.677	104
Исправка вриједности	111.838.137	105.216.568	106
Неотписана вриједност сталних средстава	170.674.521	167.254.109	102
Дугорочни пласмани	0		
Дугорочна разграничења	0		
УКУПНО АКТИВА (1+2)	170.854.703	167.402.625	102

3. Краткорочне обавезе и разграничења	27.967.730	20.651.503	135
Краткорочне текуће обавезе	6.880.428	3.642.221	189
Краткорочни кредити и зајмови			
Обавезе према запосленима	8.582.041	8.149.600	105
Интерни финансијски односи			
Краткорочна разграничења	12.505.261	8.859.682	141
4. Дугорочне обавезе и разграничења		0	
Дугорочни кредити и зајмови	0	0	
Остале дугорочне обавезе	0	0	
Дугорочна разграничења	0	0	
5. Извори средстава	170.674.521	167.254.109	102
Извори средстава	170.674.521	167.254.109	102
Остали извори средстава	0	0	
Нераспоређени вишак прихода/расхода	0	0	
УКУПНО ПАСИВА (3+4+5)	198.642.251	187.905.612	106

Напомена: Правилником о финансијском извјештавању институција Босне и Херцеговине, чл.10. став 4., напоменуто је да биланс стања буџетских корисника **неће бити уравнотежен** (актива једнака пасиви) због програмски успостављеног система Главне књиге, док ће биланс стања који ради Министарство финансија и трезора на нивоу Буџета институција Босне и Херцеговине за текућу годину бити уравнотежен.