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

www.revizija.gov.ba

GODIŠNJE REVIZORSKO IZVJEŠĆE O GLAVNIM NALAZIMA I PREPORUKAMA ZA 2025. GODINU

Sarajevo, rujan 2026. godine

Kazalo

U V O D 4

I. FINANCIJSKA REVIZIJA 5

1. PREGLED DANIH MIŠLJENJA 5

1.1. Mišljenja dana u pojedinačnim izvješćima institucija BiH 6

1.2. Mišljenje dano u Izvješću o obavljenoj financijskoj reviziji Izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH za 2025. godinu 10

2. REALIZACIJA PREPORUKA IZ PRETHODNIH IZVJEŠĆA 10

2.1. Realizacija preporuka iz pojedinačnih izvješća institucija BiH 10

2.2. Realizacija preporuka iz Izvješća o obavljenoj reviziji izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH za 2024. godinu 12

3. GLAVNI NALAZI I PREPORUKE 14

3.1. Priprema i usvajanje proračuna 14

3.2. Višegodišnji projekti 16

3.3. Usklađivanje pravilnika o unutarnjem ustrojstvu s odlukama Vijeća ministara BiH 17

3.4. Ugovori o djelu 18

3.5. Upošljavanje i status uposlenih/angažiranih osoba 19

3.5.1. Prijem državnih službenika temeljem prijenosa ili preuzimanja nadležnosti i putem eksternih i internih premještaja 19

3.5.2. Upošljavanje na određeno vrijeme 21

3.5.3. Istek mandata u institucijama i stjecanje uvjeta za umirovljenje zvaničnika u institucijama BiH 21

3.5.4. Godišnji odmor nakon sticanja uvjeta za umirovljenje 22

3.5.5. Obavljanje poslova drugog radnog mjesta 22

3.5.6. Plaćeno odsustvo 23

3.6. Sustav javnih nabava u institucijama BiH 24

3.6.1. Istraživanje tržišta 25

3.6.2. Planiranje javnih nabava 25

3.6.3. Slabosti pri kreiranju tenderskih dokumentacija 26

3.6.4. Tehničke specifikacije 26

3.6.5. Realizacija ugovora 26

3.7. Uporaba službenih vozila 27

3.7.1. Inicijativa za izmjene Pravilnika o uvjetima nabave i načinu korištenja službenim vozilima u institucijama BiH 27

3.8. Imovina institucija BiH 28

3.8.1. Evidentiranje imovine 28

3.8.2. Upravljanje imovinom 29

3.9. Vlastiti prihodi institucija BiH 30

3.10. Sudbeni sporovi i Arbitražni postupci 31

3.11. Plaće i evidencije uposlenih u institucijama BiH 33

3.11.1. Nadzor nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH 33

3.11.2. Plaće i naknade uposlenih u pravosudnim institucijama 35

3.11.3. Isplata jednokratne novčane pomoći uposlenim u institucijama BiH 36

3.12. Reforma javne uprave 37

3.13. Zalihe materijala i robe 38

II. REVIZIJA UČINKA 38

4. PREGLED OBAVLJENIH REVIZIJA UČINKA 38

5. NALAZI I PREPORUKE 39

5.1. Energetska efikasnost u institucijama BiH 39

5.2. Donošenje i osiguravanje primjene etičkog kodeksa u institucijama BiH 41

5.3. Aktivnosti institucija BiH na osiguravanju konkurencije u javnim nabavama 43
5.4. Efikasnost institucija BiH u uspostavi jednoobraznog raspoređivanja uposlenog unutar platnog razreda 45
6. REALIZACIJA PREPORUKA REVIZIJE UČINKA 47
6.1. Utvrđivanje carinske vrijednosti rabljenih motornih vozila 47
6.2. Aktivnosti institucija BiH u procesu donošenja pravilnika o unutarnjem ustrojstvu 48
DODATAK 1. 50

U V O D

Ured za reviziju institucija Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ured za reviziju) je vrhovna revizijska institucija koja obavlja revizije u skladu sa Zakonom o reviziji institucija Bosne i Hercegovine[1] (u daljnjem tekstu: Zakon o reviziji) i Okvirom profesionalnih objava (IFPP)[2] Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI).

Prema Zakonu o reviziji glavni cilj Ureda za reviziju je da, provedbom revizije, osigura neovisna mišljenja o izvršenju proračuna i financijskim izvješćima, korištenju resursa i upravljanju državnim vlasništvom od Vijeća ministara BiH, proračunskih i javnih institucija u BiH, čime se doprinosi pouzdanom izvješćivanju o korištenju proračunskih sredstava, transparentnom i kvalitetnom upravljanju javnim prihodima, troškovima i državnim vlasništvom.

U skladu sa Zakonom o reviziji Ured za reviziju nadležan je za:

a) financijske revizije,
b) revizije učinka i
c) druge specifične revizije.

Ured za reviziju je za 2025. godinu sačinio i mjerodavnim institucijama dostavio sljedeća izvješća:

- 74 izvješća o obavljenim financijskim revizijama u institucijama BiH,
- Izvješće o reviziji Izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2025. godinu (u daljnjem tekstu: Izvješće o reviziji Izvješća o izvršenju proračuna),
- 4 izvješća revizije učinka i
- 2 izvješća o praćenju realizacije preporuka revizije učinka.

U cilju osiguranja transparentnosti i dostupnosti izvješća zainteresiranim korisnicima i javnosti, sva navedena izvješća su objavljena na mrežnoj stranici Ureda za reviziju www.revizija.gov.ba.

Zakonom o reviziji je propisano kako je Ured za reviziju dužan prikupiti najvažnije nalaze i preporuke iz obavljenih financijskih revizija, revizija učinka i specijalnih revizija u godišnjem revizorskom izvješću te dostaviti ovo izvješće Parlamentarnoj skupštini BiH s izvješćem o reviziji godišnjeg izvješća o izvršenju proračuna, kao njegov sastavni dio.

Godišnje revizorsko izvješće o glavnim nalazima i preporukama za 2025. godinu čine dva dijela i to:

Poglavlje I. – Sadrži nalaze i preporuke financijske revizije.

Poglavlje II. – Sadrži nalaze i preporuke revizije učinka.

[1] Službeni glasnik BiH, broj 12/06
[2] IFPP okvir (INTOSAI Framework of Professional Pronouncements) čine tri razine objava: INTOSAI načela (INTOSAI-P), međunarodni standardi vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI) i INTOSAI smjernice (GUID).

I. FINANCIJSKA REVIZIJA

Predmet financijske revizije **za 2025. godinu** su bila financijska izvješća 74 institucije Bosne i Hercegovine i Izvješće o izvršenju proračuna institucija Bosne i Hercegovine za 2025. godinu, te usklađenost aktivnosti, financijskih transakcija i informacija s relevantnim zakonima i drugim propisima. Ukupno izvršenje proračuna za 2025. godinu u revidiranim institucijama BiH iznosilo je 1.257.781.068 KM[3].

Prema Zakonu o reviziji, prilikom obavljanja financijske revizije Ured za reviziju u skladu s usvojenim revizijskim standardima:

- Pregleda financijska izvješća i pripadajuće račune institucija BiH kod kojih se obavlja revizija, s ciljem procjene jesu li financijska izvješća pouzdana i odražavaju li bilance u cijelosti rezultate izvršenja proračuna.

- Procjenjuje primjenjuju li rukovoditelji institucija BiH zakone i propise, koriste sredstva za odgovarajuće namjene, ocjenjuje financijsko upravljanje, funkcije unutarnje revizije i sustave unutarnjih kontrola.

1. PREGLED DANIH MIŠLJENJA

U izvješćima o obavljenoj financijskoj reviziji za 2025. godinu, dana su dva odvojena mišljenja i to:

- ✓ **Mišljenje o financijskim izvješćima** koje se odnosi na ocjenu prikazuju li financijska izvješća fer i istinito, u svim materijalnim aspektima, stanje imovine, obveza i izvora sredstava na 31.12.2025. godine i izvršenje proračuna za godinu koja se završava na navedeni datum, u skladu s prihvaćenim okvirom financijskog izvješćivanja.

- ✓ **Mišljenje o usklađenosti** koje se odnosi na ocjenu jesu li aktivnosti, financijske transakcije i informacije za 2025. godinu, u svim materijalnim aspektima, u skladu sa zakonima i drugim propisima kojima su regulirane.

  Za ocjenu usklađenosti sa zakonima i drugim propisima korišteni su sljedeći kriteriji: ¸

  - Zakon o proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2025. godinu
  - Zakon o financiranju institucija BiH
    - Pravilnik o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija BiH
    - Pravilnik o financijskom izvješćivanju institucija BiH
  - Zakon o plaćama i naknadama u institucijama BiH i podzakonski akti
  - Zakon o porezu na dohodak i Zakon o doprinosima (FBiH i RS)
  - Zakon o javnim nabavama i podzakonski akti
  - Zakon o državnoj službi u institucijama BiH i podzakonski akti
  - Zakon o radu u institucijama BiH i podzakonski akti
  - Zakon o upravi i podzakonski akti
  - Zakon o reviziji institucija BiH

[3] Zakonom o proračunu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2025. godinu odobren je proračun i Ureda za reviziju. Izvršenje proračuna Ureda za reviziju iznosilo je 5.831.732 KM.

- Zakon o obveznim (obligacijskim) odnosima
- Zakon o unutarnjoj reviziji
- Specifični zakoni za pojedine subjekte revizije.

1.1. Mišljenja dana u pojedinačnim izvješćima institucija BiH

Ured za reviziju je od 74 revidirane institucije BiH, za njih 21 izrazio pozitivno mišljenje i na financijska izvješća i na usklađenost poslovanja. Za 40 institucija izraženo je pozitivno mišljenje, uz skretanje pozornosti na aspekte poslovanja koji se odnose na financijska izvješća i/ili usklađenost. Mišljenje s rezervom o financijskim izvješćima i/ili usklađenosti Ured za reviziju je izrazio za 5 institucija, dok je mišljenje s rezervom uz skretanje pozornosti na aspekte poslovanja koji se odnose na financijska izvješća i/ili usklađenost izraženo za 7 institucija. Kod jedne institucije nije bilo moguće izraziti mišljenje uslijed ograničenosti opsega revizije.

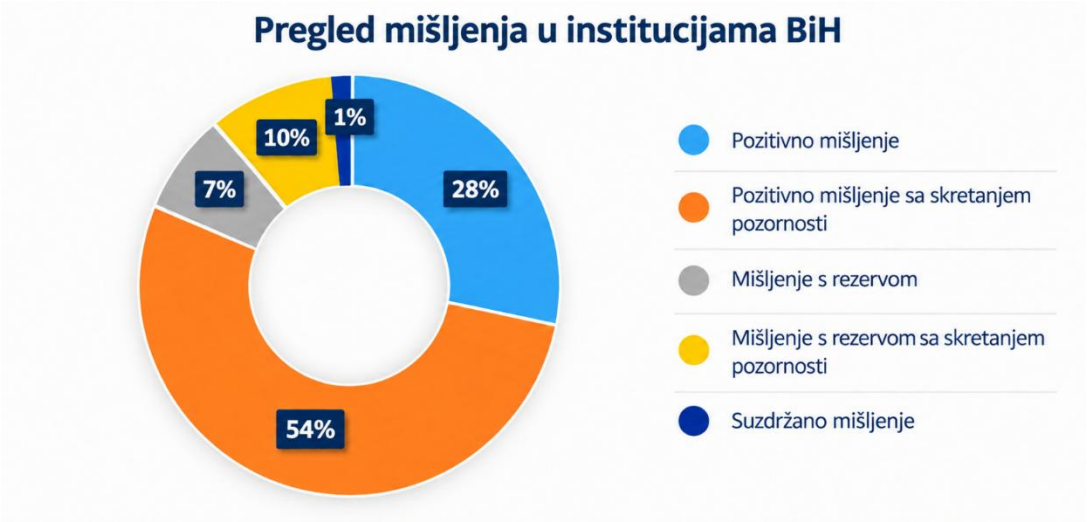
U nastavku je tablični i grafički prikaz danih mišljenja financijske revizije za 2025. godinu u institucijama BiH:

Tablica 1. Mišljenja financijske revizije u institucijama BiH za 2025. godinu

Redni broj	Mišljenje revizora	Broj institucija	(%) udjela u ukupnom broju institucija	Izvršenje proračuna 2025. godina	(%) udjela u ukupnom izvršenju proračuna
1	**Pozitivno mišljenje**	**21**	**28,38**	**72.778.664**	**5,78**
2	**Pozitivno mišljenje sa skretanjem pozornosti**	**40**	**54,05**	**370.104.446**	**29,43**
	• Skretanje pozornosti na financijska izvješća	2		27.067.423	
	• Skretanje pozornosti na usklađenost	32		258.375.562	
	• Skretanje pozornosti na financijska izvješća i usklađenost	6		84.661.461	
3	**Mišljenje s rezervom**	**5**	**6,76**	**21.096.822**	**1,68**
4	**Mišljenje s rezervom uz skretanje pozornosti**	**7**	**9,46**	**744.345.755**	**59,18**
	Mišljenje s rezervom na financijska izvješća	***2***		**67.937.603**	
	• sa skretanjem pozornosti na usklađenost	2		67.937.603	
	Mišljenje s rezervom na usklađenost	***4***		272.287.292	
	• sa skretanjem pozornosti na FI i usklađenost	2		112.863.895	
	• sa skretanjem pozornosti na usklađenost	2		159.423.397	

	Mišljenje sa rezervom na financijska izvješća i usklađenost	**1**		404.120.860	
	• sa skretanjem pozornosti na usklađenost	1		404.120.860	
5	**Uzdržavanje od mišljenja**	**1**	**1,35**	**49.455.381**	**3,93**
UKUPNO		**74**	**100 %**	**1.257.781.068**	**100**

Grafikon 1. Mišljenja financijske revizije u institucijama BiH za 2025. godinu



U **DODATKU 1.** u privitku ovog Izvješća prikazana je struktura danih mišljenja po vrsti mišljenja i institucijama BiH s pripadajućim iznosima izvršenja proračuna za 2025. godinu.

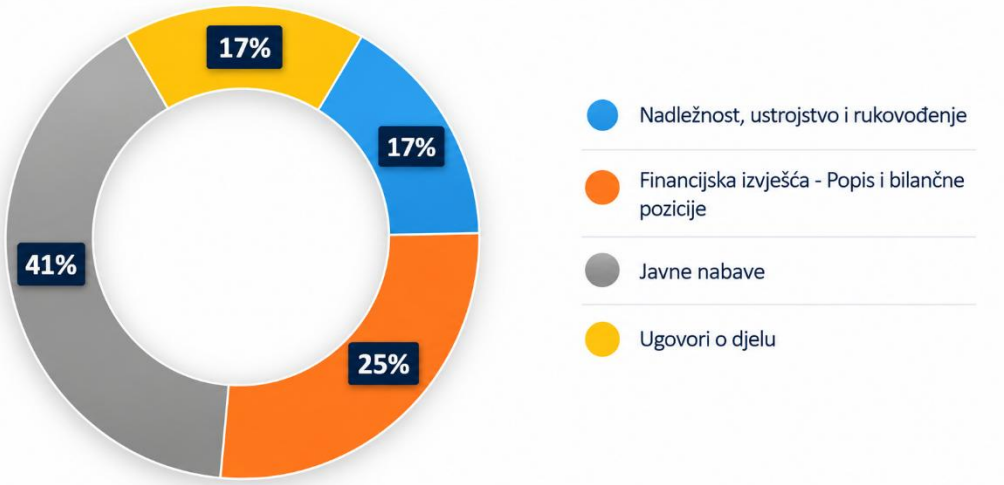
- ***Mišljenja s rezervom***

Dvanaest institucija je za 2025. godinu dobilo mišljenje s rezervom na financijska izvješća ili usklađenost poslovanja, sa ili bez skretanja pozornosti. Izvršenje proračuna institucija BiH kod kojih je za poslovanje izraženo mišljenje s rezervom, u 2025. godini iznosi 765.442.577 KM, što je 60% ukupnog proračuna za 2025. godinu.

Temelj za izražavanje mišljenja s rezervom bile su nepravilnosti utvrđene u procesima nadležnost, ustrojstvo i rukovođenje, financijska izvješća, javne nabave i ugovori o djelu.

U nastavku je grafički prikaz danih mišljenja s rezervom po procesima za 2025. godinu:

Grafikon 2. Mišljenja s rezervom po procesima



➢ *Skretanje pozornosti u okviru revizorskih mišljenja*

Ured za reviziju je, kroz skretanje pozornosti na financijska izvješća i/ili usklađenost[4], ukazao na slabosti u pojedinim procesima u institucijama BiH. Tako je u 40 izvješća skrenuta pozornost na aspekte koji se odnose bilo na financijska izvješća bilo na usklađenost poslovanja. Također, u sedam izvješća u kojima je Ured za reviziju izrazio mišljenje s rezervom, skrenuta je pozornost na pitanja vezana za financijsko izvješćivanje i/ili usklađenost poslovanja s relevantnim zakonima i propisima.

Najveći broj slabosti zbog kojih je skrenuta pozornost odnosi se na procedure javnih nabava, aktivnosti institucija u svezi s donošenjem pravilnika o unutarnjem ustrojstvu i sistematizaciji, angažman vanjskih suradnika temeljem ugovora o djelu, proces upošljavanja, te ostalo (unutarnja revizija, IT sustav i dr.).

➢ *Ključna pitanja revizije*

Ključna pitanja revizije su ona pitanja koja su, po našoj profesionalnoj procjeni, od najveće važnosti u reviziji financijskih izvješća određene institucije za tekuće razdoblje. Tim pitanjima se bavimo u kontekstu revizije financijskih izvješća kao cjeline i pri formiranju mišljenja. Ured za reviziju ne daje posebno mišljenje o tim pitanjima.
Svrha priopćavanja ključnih revizijskih pitanja je povećanje komunikacijske vrijednosti izvješća o reviziji osiguravanjem boljeg uvida u obavljenu reviziju. Priopćavanje ključnih pitanja revizije osigurava dodatne informacije korisnicima financijskih izvješća kako bi im pomogle u shvaćanju onih pitanja koja su, po revizorovoj profesionalnoj prosudbi, od najveće važnosti u reviziji financijskih izvješća određene institucije za tekuće razdoblje.

[4] Odjeljak kojim revizor skreće pozornost korisnicima izvješća odnosi se na pitanja koja su prezentirana ili objelodanjena u informacijama vezanim za predmet revizije, a koja su, prema revizorovoj profesionalnoj prosudbi, jako važna za razumijevanje takvih informacija od strane korisnika izvješća.

Ključna pitanja revizije, u financijskoj reviziji za 2025. godinu, definirana su kod dvije institucije BiH, kako slijedi:

Ministarstvo obrane BiH

Status nepokretne perspektivne i nepokretne neperspektivne vojne imovine

Visoko sudbeno i tužiteljsko vijeće BiH

Obračun plaća i naknada troškova uposlenih-stručnog osoblja

Detaljniji opis ključnih pitanja revizije prezentiran je u nastavku:

Ministarstvo obrane BiH: Status nepokretne perspektivne vojne imovine, kako u pogledu evidentiranja u zemljišnim knjigama tako i u poslovnim knjigama Ministarstva, još uvijek nije razriješen. Odlukom o strukturi, veličini i lokacijama Oružanih snaga BiH iz studenog 2016. godine (koja još uvijek nije provedena) i dokumentom Pregled obrane, koji je usvojilo Predsjedništvo BiH, dogovoreno je da se umjesto prvobitne 63 lokacije, razmatra 57 lokacija perspektivne nepokretne vojne imovine.

Proces preuzimanja neperspektivnih vojnih lokacija ne odvija se prema planu što dovodi do zapuštanja objekata koje samo fizički osiguravaju Oružane snage BiH. Prema evidencijama, od 16 evidentiranih neperspektivnih vojnih lokacija njih 7 je odmah spremno za predaju (većinom se radi o vojarnama), dok preostalih 9 lokacija nije spremno za predaju lokalnim vlastima (radi se o skladištima s naoružanjem). Sporazumom o temeljnim načelima za rješavanje pitanja imovine iz 2007. godine definirano je da se neperspektivna vojna imovina stavlja u nadležnost entitetskih vlada. Tijekom 2025. godine dvije općine na teritoriju Federacije BiH (Konjic i Busovača) potvrdile su potrebu za privremenim preuzimanjem lokacija, nakon čega su Vladi Federacije BiH dostavljeni zahtjevi za preuzimanje lokacija spremnih za primopredaju. Međutim, još uvijek nije došlo do stvarnog preuzimanja neperspektivnih lokacija.
Nepreuzimanje neperspektivne nepokretne imovine od strane ostalih mjerodavnih institucija nameće Ministarstvu potrebu za angažmanom resursa za osiguranje imovine i plaćanjem komunalnih troškova.

Visoko sudbeno i tužiteljsko vijeće BiH: Obračun plaća i naknada troškova uposlenih u Vijeću obavlja se na dva načina primjenjujući odredbe Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH i odredbe Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH. Zakonom o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH utvrđene su plaće u fiksnom iznosu ili u rasponu za određene kategorije radnih mjesta i pravo na naknadu za godišnji odmor (regres) i naknadu prilikom odlaska u mirovinu (otpremninu) za određene kategorije radnih mjesta. Predmetnim Zakonom nisu definirani jedinstvena načela za donošenje kriterija za utvrđivanje osnovne plaće za radna mjesta stručnog osoblja iz članka 17. gdje su utvrđeni rasponi, niti za dodjeljivanje statusa „stručno osoblje“ u kontekstu članka 17. stavak 1. točka g), već iste uređuju pravosudne institucije internim propisima. U svibnju 2025. godine Vijeće je donijelo Pravilnik o procedurama i kriterijima za utvrđivanje i povećavanje plaća za stručno osoblje u Vijeću. Prema istom pravilniku pod stručnim osobljem u skladu s člankom 17. stavak (1) točka g) Zakona podrazumijevaju se radna mjesta utvrđena Pravilnikom o unutarnjem ustrojstvu i sistematizaciji radnih mjesta Vijeća.

U proteklom razdoblju zabilježeni su slučajevi tužbi zbog diskriminacije u pogledu prava i naknada uposlenih u pravosudnim institucijama, posebice u segmentima gdje zakonska utvrđenja nedostaju. S obzirom na uvjete rada i presude, potrebno je temeljito pregledati i analizirati postojeće zakonske odredbe o plaćama i naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama te ih uskladiti s pravnim okvirom BiH u pogledu primjene temeljnih načela određivanja iznosa plaća i drugih naknada uposlenih. Cilj je osigurati jednak položaj svih uposlenih osoba u institucijama Bosne i Hercegovine.

1.2. Mišljenje dano u Izvješću o obavljenoj financijskoj reviziji Izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH za 2025. godinu

U Izvješću o obavljenoj financijskoj reviziji Izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH za 2025. godinu izraženo je **mišljenje o financijskim izvješćima** i **mišljenje o usklađenosti** aktivnosti, financijskih transakcija i informacija s relevantnim zakonima i drugim propisima i to:

Mišljenje s rezervom o financijskim izvješćima

- U Bilanci stanja nisu realno iskazane pozicije stalnih sredstava i kratkoročnih potraživanja, odnosno podcijenjene su za nepoznat iznos zbog izostanka evidentiranja određenih stalnih sredstava i potraživanja te nepostojanja evidencija o imovini kojom raspolažu ili koju koriste institucije BiH.
  - Skretanje pozornosti na nezadovoljavajući sustav naplate, evidentiranja i kontrole prihoda te usuglašavanja prihoda evidentiranih u Glavnoj knjizi trezora s podacima iz pomoćnih evidencija kod institucija BiH;
  - Potencijalne obveze na temelju sudbenih sporova, arbitražnih i drugih postupaka

Mišljenje s rezervom o usklađenosti

- Postupci Ministarstva financija i trezora BiH u pogledu rokova pripreme Nacrta zakona o proračunu za 2025. godinu nisu u skladu sa Zakonom o financiranju institucija BiH.

2. REALIZACIJA PREPORUKA IZ PRETHODNIH IZVJEŠĆA

U skladu s temeljnim načelima revizije javnog sektora, Ured za reviziju obvezno u izvješćima o obavljenim revizijama, prema nalazima revizije, daje preporuke revidiranim institucijama za otklanjanje nepravilnosti i slabosti koje su konstatirane u procesu revizije, kako bi se iste otklonile i ne bi ponavljale u narednom razdoblju, a sve u cilju unaprjeđenja njihovog poslovanja. Praćenje realizacije preporuka financijske revizije za prethodnu godinu se odvija na godišnjoj razini i objavljuje u izvješću o financijskoj reviziji institucije za tekuću godinu.

2.1. Realizacija preporuka iz pojedinačnih izvješća institucija BiH

Ured za reviziju je kroz pojedinačna izvješća financijske revizije za 2025. godinu za 74 institucije ocijenio realizaciju 733 preporuke dane u prošloj i ranijim godinama. Prilikom ocjene realizacije danih preporuka, u skladu s utvrđenom metodologijom, iste svrstavamo u četiri kategorije: realizirane preporuke, preporuke čija je realizacija u tijeku ili preporuke prema kojima je

djelomice postupljeno, nerealizirane preporuke te preporuke koje nisu mogle biti ocijenjene u ovom ciklusu revizije ili nisu relevantne za daljnje praćenje.

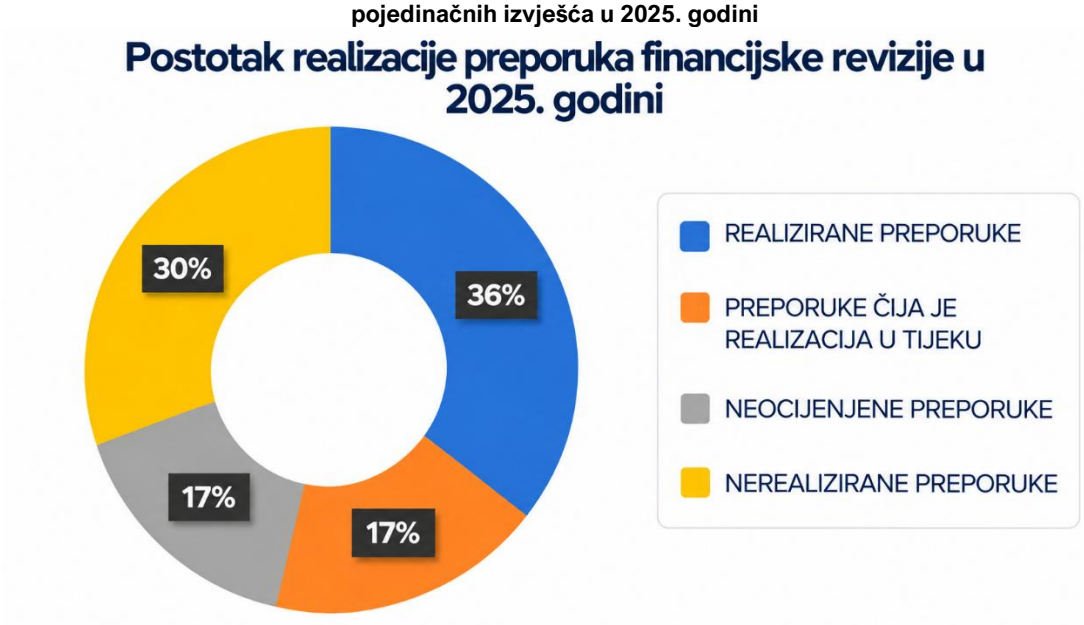
Provjerom stupnja realizacije preporuka konstatirali smo kako je 53% preporuka danih u prošloj i ranijim godinama realizirano ili je njihova realizacija u tijeku.

U nastavku je tablični i grafički prikaz realizacije preporuka iz prethodnih pojedinačnih izvješća o obavljenoj financijskoj reviziji u institucijama BiH u 2025. godini:

Tablica 2. Realizacija preporuka financijske revizije u institucijama BiH iz prethodnih pojedinačnih izvješća u 2025. godini

Ocjena preporuka	Broj	Realizacija preporuka (%)
Realizirane preporuke	264	36
Preporuke čija je realizacija u tijeku	121	17
Nerealizirane preporuke	220	30
Preporuke za koje nije izvršena ocjena postupanja[5]	128	17
Ukupno	**733**	**100,00**

Grafikon 3. Realizacija preporuka financijske revizije u institucijama BiH iz prethodnih pojedinačnih izvješća u 2025. godini



U odnosu na prethodnu godinu, u 2025. godini zabilježen je blagi porast realiziranih preporuka te je došlo do smanjenja nerealiziranih preporuka. Za određeni broj preporuka (17%) nismo mogli dati ocjenu realizacije jer su iste dane za konkretne nalaze, postupke nabava, procese i sl., koji se ne dešavaju svake godine u institucijama ili je konstatirano da preporuke nisu

[5] Preporuke koje nisu mogle biti ocijenjene u ovom ciklusu revizije, ali će biti ocijenjene kad se za to steknu uvjeti, odnosno preporuke nisu relevantne za daljnje praćenje jer realizacija ne ovisi o instituciji ili su se izmijenile okolnosti u odnosu na stanje kada su preporuke dane.

relevantne za daljnje praćenje. Preporuke koje nisu mogle biti ocijenjene u ovom ciklusu revizije će biti ocijenjene kad se za to steknu uvjeti.

Analiza višegodišnjih podataka danih preporuka i njihove realizacije ukazuje na to da se najčešće realiziraju preporuke u situacijama kada institucija samostalno može djelovati i ima ključnu ulogu u njihovoj provedbi. Za preporuke čija realizacija ovisi o aktivnostima drugih institucija u sustavu, aktivnosti su započete, ali još uvijek nisu dovršene ili nisu provedene u mjeri da bi se ocijenile kao realizirane. To je posebice prisutno kod većih proračunskih korisnika.

U izvješćima o obavljenoj reviziji za 2025. godinu za 74 institucije BiH dane su 444 preporuke. Od ukupnog broja preporuka, 226 je novih preporuka, dok je 218 ponovljeno iz ranijih izvješća. Preporuke iz prethodnog razdoblja čija je realizacija bila u tijeku (121 preporuke) nisu ponovljene, ali će njihova realizacija biti predmetom daljnjeg praćenja do trenutka dok se ne realiziraju u cijelosti ili do onog trenutka kada revizor, uzimajući u obzir razuman protekli rok, procijeni da ove preporuke nisu realizirane. U skladu s time, u izvješćima za 2025. godinu nisu dane nove preporuke za revidirane procese na koje se takve preporuke odnose, već je naglasak na opisu trenutnog stanja i provedbenih aktivnosti.

Značajan broj preporuka (49%) se ponavlja više godina.

Najveći broj preporuka u revizorskim izvješćima se odnosi na nalaze revizora za koje je izraženo mišljenje s rezervom ili skrenuta pozornost, a odnose se na: slabosti i nedostatke u primjeni Zakona o javnim nabavama, neefikasnost kod postupka usklađivanja pravilnika o unutarnjem ustrojstvu institucija BiH s odlukama Vijeća ministara BiH, nedostatno transparentan proces upošljavanja angažiranjem osoba na određeno vrijeme bez provedbe procedure natječaja s prekidima ili bez prekida ugovora o radu i angažiranjem osoba temeljem ugovora o djelu za sistematizirana radna mjesta.

Dodatno, uočene su slabosti sustava kontrole naplate prihoda i potraživanja, provedba popisa imovine, sredstava i obveza, te nedostatna efikasnost i učinkovitost u realizaciji višegodišnjih kapitalnih projekata, rješavanju statusa imovine kojom raspolažu ili koju koriste institucije BiH, funkcioniranju IT sustava i dr.

Implementacijom preporuka Ureda za reviziju stvorile bi se pretpostavke za poboljšanje financijske discipline i efikasnije korištenje ograničenih javnih sredstava.

2.2. Realizacija preporuka iz Izvješća o obavljenoj reviziji izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH za 2024. godinu

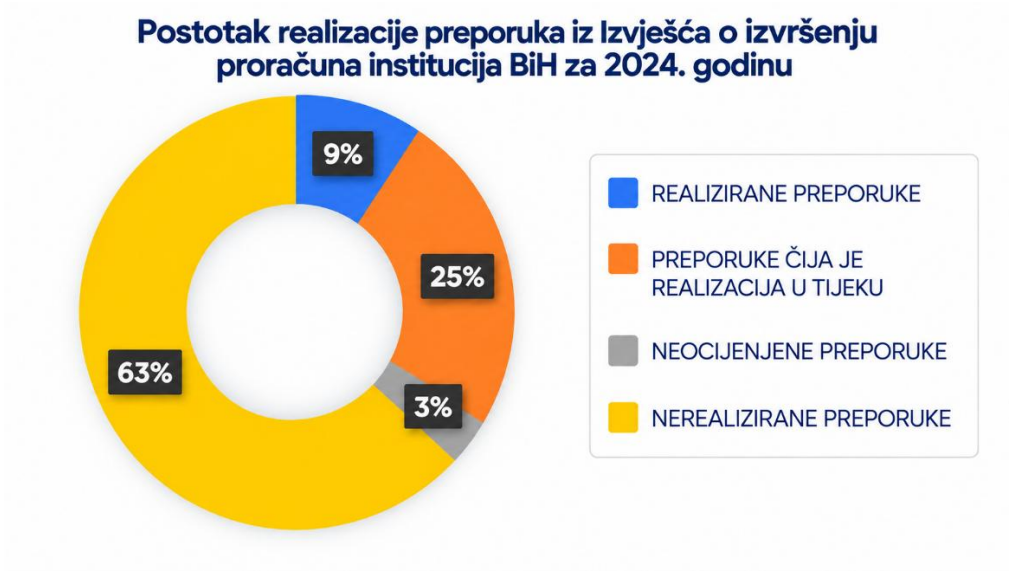
U Izvješću o reviziji Izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH za 2025. godinu dana je ocjena za ukupno 32 prethodno dane preporuke.

U nastavku je dan tablični prikaz realizacije preporuka iz Izvješća o obavljenoj financijskoj reviziji Izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH za 2024. godinu:

Tablica 3. Realizacija preporuka – Izvješće o izvršenju proračuna institucija BiH za 2024. godinu

Ocjena preporuka	Broj preporuka	(%) realizacije preporuka u odnosu na ukupan broj preporuka
Realizirane preporuke	3	9
Preporuke čija je realizacija u tijeku	8	25
Nerealizirane preporuke	20	63
Preporuke za koje nije izvršena ocjena postupanja[6]	1	3
Ukupno:	**32**	**100**

Grafikon 4. Realizacija preporuka – Izvješće o izvršenju proračuna institucija BiH za 2024. godinu



U odnosu na 2024. godinu, kada je praćena realizacija 51 preporuke dane u prethodnom razdoblju, konstatirano je da je nešto niži postotak realiziranih preporuka u odnosu na ukupan broj preporuka, dok je postotak preporuka za koje nije izvršena ocjena postupanja smanjen.

U 2025. godini dano je 28 preporuka (8 novih i 20 ponovljenih), a preporuke čija je realizacija u tijeku (8) su i dalje predmetom praćenja u pogledu njihove realizacije. Od ukupnog broja preporuka danih u 2025. godini, 12 preporuka se odnosi na financijska izvješća, a 16 na usklađenost.

[6] Preporuke koje nisu mogle biti ocijenjene u ovom ciklusu revizije, ali će biti ocijenjene kad se za to steknu uvjeti, odnosno preporuka nije relevantna za daljnje praćenje jer realizacija ne ovisi o instituciji ili su se izmijenile okolnosti u odnosu na stanje kada je preporuka dana.

3. GLAVNI NALAZI I PREPORUKE

Ova točka Izvješća sadrži sažetak glavnih nalaza i preporuka danih institucijama BiH u pojedinačnim izvješćima o obavljenim financijskim revizijama i u Izvješću o obavljenoj financijskoj reviziji Izvješća o izvršenju proračuna institucija BiH za 2025. godinu.

3.1. Priprema i usvajanje proračuna

Proces pripreme i donošenja proračuna institucija BiH za 2025. godinu obilježila su značajna kašnjenja u odnosu na zakonom propisane rokove. Na dinamiku proračunskog procesa prvenstveno je utjecalo kašnjenje u usvajanju Globalnog okvira fiskalne bilance i politika BiH, zbog čega je Ministarstvo financija i trezora BiH u početnoj fazi proračunskim korisnicima utvrdilo gornju granicu rashoda na razini odobrenog proračuna za 2024. godinu.

Nakon usvajanja Globalnog okvira, proces pripreme proračuna dodatno je usporen potrebom za usklađivanjem proračunskih dokumenata i različitim zahtjevima nadležnih institucija. Posebna pitanja odnosila su se na visinu i strukturu proračuna, poštovanje Zakona o Centralnoj banci BiH, osiguranje sredstava za financiranje sedam ustanova kulture od značaja za BiH te osiguranje sredstava za izvršenje odluke ICSID-a u predmetu Viaduct d.o.o. Portorož.

U daljnjem postupku, Predsjedništvo BiH je, razmatrajući Nacrt zakona o proračunu, zatražilo njegovo dodatno usklađivanje s potrebama institucija BiH, uključujući pitanja financiranja navedenih ustanova kulture i poštovanja Zakona o Centralnoj banci BiH. Navedeni zahtjevi, uz potrebu postizanja usuglašenosti između nadležnih institucija i rješavanja pitanja vezanih uz izvršenje odluke ICSID-a, utjecali su na daljnju dinamiku i konačno usvajanje proračuna.

U narednoj tablici je prikazana dinamika donošenja Proračuna institucija BiH za 2025. godinu.

Tablica 4. Dinamika donošenja Proračuna institucija BiH za 2025. godinu

Korak	Aktivnost	Definirani rok 2024. godina	Aktivnost izvršena 2024 / 2025. godina
1	Fiskalno vijeće BiH usvaja Globalni okvir fiskalne bilance i politika BiH	31. svibanj 2024	24. veljače 2025 (suglasnost) 4. ožujak 2025 (Sporazum zaključen)
2	Vijeće ministara BiH usvaja Dokument okvirnog proračuna	30. lipanj 2024	4. ožujak 2025
3	Ministarstvo podnosi Vijeću ministara BiH Nacrt zakona o proračunu na usvajanje	1. listopad 2024	26. prosinac 2024 (I) 4. ožujak 2025 (II) 21. travanj 2025 (III) 3. studeni 2025 (IV)
4	Vijeće ministara BiH podnosi Predsjedništvu BiH Nacrt zakona o proračunu	15. listopad 2024	6. ožujak 2025 (I) 24. travanj 2025 (II) 5. studeni 2025 (III)
5	Predsjedništvo BiH podnosi Parlamentarnoj skupštini BiH Prijedlog zakona o proračunu na usvajanje	1. studeni 2024	29. kolovoz 2025 (I) 11. studeni 2025 (II)
6	Parlamentarna skupština BiH usvaja Zakon o proračunu za narednu godinu	31. prosinac 2024	20. studeni 2025

Budući da Parlamentarna skupština BiH nije usvojila Zakon o proračunu prije početka fiskalne godine, financiranje institucija BiH do njegova usvajanja odvijalo se na temelju četiri instrukcije o privremenom financiranju koje je donio ministar financija i trezora BiH[7].

Premda je Ministarstvo financija i trezora BiH, prije usvajanja Globalnog okvira fiskalne bilance i politika za 2025. godinu, kontinuirano radilo na izradi Nacrta zakona o Proračunu institucija BiH za 2025. godinu, ipak je oko tri mjeseca kasnilo s njegovim podnošenjem Vijeću ministara BiH u odnosu na zakonski rok. Člankom 6. stavak 3. Zakona o financiranju institucija BiH jasno je propisana obveza Ministarstva financija i trezora BiH da, ukoliko Fiskalno vijeće BiH ne usvoji Globalni okvir fiskalne bilance i politika u BiH do 1. srpnja tekuće godine, proračunskim korisnicima uputi instrukcije s gornjim granicama rashoda na razini odobrenog proračuna za tekuću godinu. Navedenim mehanizmom je omogućeno da se proces izrade proračuna nastavi usprkos kašnjenju u usvajanju Globalnog fiskalnog okvira. Dakle, Ministarstvo financija i trezora BiH je Nacrt zakona o proračunu dostavilo Vijeću ministara BiH tek 26. prosinca 2024. godine, premda je rok za dostavljanje propisan Zakonom o financiranju institucija BiH bio 1. listopad 2024. godine.

Preporučeno je Ministarstvu financija i trezora BiH da u cijelosti provodi aktivnosti iz okvira svoje nadležnosti vezane uz pripremu proračuna institucija BiH, u rokovima utvrđenim Zakonom o financiranju institucija BiH.

Analizom dinamike usvajanja proračuna iz prethodnih godina konstatirano je da se zakonom propisani rokovi za donošenje proračuna kontinuirano ne poštuju. Od 2019. godine proračun institucija BiH nije usvojen u zakonom propisanom roku, a za 2021. godinu proračun uopće nije usvojen. Premda je zakonom predviđen mehanizam privremenog financiranja, dugotrajna kašnjenja značajno utječu i ograničavaju realizaciju započetih i pokretanje novih planiranih aktivnosti institucija.

U narednoj tablici prikazan je pregled donošenja proračuna institucija BiH u razdoblju 2019 - 2025. godina.

Tablica 5. Pregled donošenja proračuna institucija BiH u razdoblju 2019. - 2025. godina

Godina	Zakonski rok za usvajanje Zakona o proračunu	Datum usvajanja proračuna
2019.	31.12.2018.	20.12.2019.
2020.	31.12.2019.	29.7.2020.
2021.	31.12.2020.	Nije usvojen Zakon o proračunu za 2021.
2022.	31.12.2021.	30.6.2022.
2023.	31.12.2022.	30.3.2023.
2024.	31.12.2023.	19.7.2024.
2025.	31.12.2024.	20.11.2025.

Navedena situacija značajno utječe i izravno se reflektira na planiranje i ostvarivanje ciljeva institucije. Neblagovremeno donošenje proračuna ograničava pokretanje novih i realizaciju započetih kapitalnih projekata te povećava rizik od neefikasnog i neefektivnog korištenja javnih sredstava.

[7] Instrukcije o privremenom financiranju institucija BiH za razdoblje siječanj–ožujak 2025. godine, broj: 05-16-2-7582-1/24 od 17.12.2024. godine, za razdoblje travanj-lipanj 2025. godine, broj: 05-02-2-2225-1/25 od 24.3.2025. godine, za razdoblje srpanj-rujan 2025. godine, broj: 05-02-2-4036-1/25 od 20.6.2025. godine i za razdoblje listopad-prosinac 2025. godine, broj: 05-02-2-5606-1/25 od 24.9.2025. godine.

Potrebno je da svi subjekti/institucije[8] ulože dodatne napore kako bi proračun institucija BiH bio usvojen pravodobno uz poštivanje propisanih procedura i proračunskog kalendara, a sve u cilju efikasnog i efektivnog rada institucija BiH i jačanja povjerenja u njihov rad.

3.2. Višegodišnji projekti

Za realizaciju višegodišnjih projekata bilo je raspoloživo 290.264.783 KM, uključujući 223.380.798 KM prenesenih nerealiziranih namjenskih sredstava iz 2024. godine. Od toga je realizirano 43.480.689 KM, odnosno 15% planiranog iznosa. Neutrošena namjenska sredstva u iznosu od 246.784.094 KM prenesena su u 2026. godinu.

U narednoj tablici je pregled raspoloživih, realiziranih i neutrošenih sredstava po proračunskim korisnicima:

Tablica 6. Pregled raspoloživih, realiziranih i nerealiziranih sredstava za višegodišnje projekte po proračunskim korisnicima

R. br.	Naziv institucije	Raspoloživa sredstva	Realizirani iznos	Nerealizirani iznos
1	Ministarstvo obrane BiH	46.725.571	17.313.830	29.411.742
2	Ministarstvo vanjskih poslova BiH	15.888.571	8.997	15.879.574
3	Ministarstvo komunikacija i prometa BiH	11.631.338	7.480.896	4.150.442
4	Uprava za neizravno oporezivanje BiH	134.613.131	4.088.278	130.524.853
5	Ministarstvo financija i trezora BiH	1.535.250	0	1.535.250
6	Državna agencija za istrage i zaštitu	7.519.029	3.127.176	4.391.853
7	Granična policija BiH	21.381.223	4.324.381	17.056.842
8	Ministarstvo civilnih poslova BiH	1.919.155	650.000	1.269.155
9	Agencija za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka BiH	10.076.371	0	10.076.371
10	Služba za zajedničke poslove institucija BiH	12.129.174	1.257.362	10.871.812
11	Agencija za statistiku BiH	117.573	0	117.573
12	Obavještajno-sigurnosna agencija BiH	15.269.558	3.046.777	12.222.781
13	Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova	302.840	186.358	116.482
14	Služba za poslove sa strancima BIH	10.000.000	1.996.635	8.003.365
15	Visoko sudbeno i tužiteljsko vijeće BiH	1.156.000	0	1.156.000
	Ukupno	**290.264.783**	**43.480.689**	**246.784.094**

Prema prezentiranim podacima, višegodišnji kapitalni projekti realizirani su u niskom postotku. Kao razlozi navode se poteškoće pri ugovaranju, više cijene ponuda od raspoloživih sredstava, neispunjavanje uvjeta iz javnih poziva, složenost projekata, uključenost više institucija i razina vlasti, kadrovske promjene te neriješeni imovinsko-pravni odnosi. Ista obrazloženja ponavljaju se već niz godina.

U revizijskim izvješćima pojedinih institucija BiH utvrđeno je kako aktivnosti na realizaciji sredstava i pronalaženja adekvatnog rješenja za rekonstrukciju i nabavu objekata (Ministarstvo vanjskih poslova BiH, Agencija za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka BiH,

[8] Fiskalno vijeće BiH, Ministarstvo financija i trezora BiH, Vijeće ministara BiH, Predsjedništvo BiH i Parlamentarna skupština BiH

Uprava za neizravno oporezivanje BiH, Služba za zajedničke poslove institucija BiH[9]) nisu pravodobno poduzimane ili završene. Zbog toga su dane preporuke za intenziviranje realizacije odobrenih sredstava.

Sporost u realizaciji projekata dovodi do imobilizacije značajnih financijskih sredstava, ali i nastavka plaćanja zakupa nekretnina. Određeni broj institucija još uvijek nema riješeno pitanje trajnog smještaja niti osigurana sredstva za te namjene. U 2025. godini izdaci za unajmljivanje prostora i zgrada iznosili su 13.746.070 KM.

Primjena Naputka o načinu planiranja, odobravanja i realiziranja višegodišnjih projekata u institucijama BiH: Služba za poslove sa strancima BiH pri podnošenju zahtjeva za kupnju objekata za trajni smještaj nije dostavila sva propisana obrazloženja u skladu s člankom 5. Naputka o načinu planiranja, odobravanja i realiziranja višegodišnjih projekata u institucijama BiH[10]. Nisu dostavljeni, između ostalog, opis postojećeg stanja, analiza isplativosti ulaganja, podaci o potrebnoj površini po uposlenom te cost-benefit analiza kupnje u odnosu na izgradnju objekta. Unatoč tomu, Ministarstvo financija i trezora BiH je dalo pozitivno mišljenje, a Vijeće ministara BiH odobrilo navedeni višegodišnji projekt.

Nedostatak propisane dokumentacije smanjuje transparentnost planiranja kapitalnih ulaganja i povećava rizik donošenja odluka bez potpunih informacija o ekonomskoj opravdanosti, što može dovesti do neučinkovitog korištenja proračunskih sredstava.

Preporučeno je Ministarstvu financija i trezora BiH da prilikom razmatranja zahtjeva za odobravanje višegodišnjih projekata osigura dosljednu primjenu odredbi Naputka o načinu planiranja, odobravanja i realiziranja višegodišnjih projekata u institucijama BiH te da pozitivna mišljenja daje isključivo za projekte s potpunom i propisanom dokumentacijom.

3.3. Usklađivanje pravilnika o unutarnjem ustrojstvu s odlukama Vijeća ministara BiH

Institucije Bosne i Hercegovine su bile u obvezi da do konca travnja 2014. godine okončaju aktivnosti vezane za usklađivanje Pravilnika o unutarnjem ustrojstvu s odredbama Odluke o načelima za utvrđivanje unutarnjeg ustrojstva tijela uprave Bosne i Hercegovine[11] i Odluke o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama Bosne i Hercegovine[12]. Navedene odluke su donesene u cilju harmonizacije i primjene istih načela o načinu unutarnjeg ustrojstva[13], razvrstavanja i opisa radnih mjesta u tijelima uprave Bosne i Hercegovine.

U izvješćima o obavljenoj financijskoj reviziji za 2025. godinu u 11 institucija skrenuta je pozornost na neusklađenost pravilnika o unutarnjem ustrojstvu s odlukama Vijeća ministara BiH.

Vijeće ministara BiH je u srpnju 2026. godine usvojilo Informaciju Ministarstva pravde BiH o usklađivanju pravilnika o unutarnjem ustrojstvu tijela uprave s odlukama o načelima za

[9] Za kupovinu objekta za smještaj Ureda za reviziju institucija BiH i kupovinu objekta za smještaj institucija u Istočnom Sarajevu i Banjoj Luci.
[10] Službeni glasnik BIH broj 77/21, 24/24 i 33/25
[11] Službeni glasnik BiH, broj 30/13
[12] Službeni glasnik BiH, broj 30/13, 67/15 i 51/18
[13] Racionalizacije, funkcionalnosti, vertikalne i horizontalne povezanosti, harmonizacije osnovnih elemenata unutrašnje organizacije, fleksibilnosti unutrašnje organizacije i dostupnosti

utvrđivanje unutarnjeg ustrojstva tijela uprave BiH te o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama BiH. Pravilnike je uskladila 41 institucija (64 %), dok preostale 23 institucije još uvijek nemaju usvojene akte – 13 institucija je uputilo pravilnike o unutarnjem ustrojstvu Vijeću ministara BiH radi razmatranja i davanja suglasnosti, ali nisu dobile potrebnu suglasnost tijekom 2025. godine, a 10 institucija postupak nije niti okončalo.

Od ključne je važnosti da Vijeće ministara BiH razmotri zaprimljene pravilnike o unutarnjem ustrojstvu, a da institucije BiH koje još nisu uputile prijedloge u proceduru to učine u što skorije vrijeme kako bi se provele aktivnosti glede usklađivanja pravilnika o unutarnjem ustrojstvu.

S obzirom na protek vremena i obim do sada obavljenog posla u svezi s usuglašavanjem pravilnika o unutarnjem ustrojstvu s odlukama Vijeća ministara BiH, zaključujemo kako sve institucije BiH nisu uskladile pravilnike o unutarnjem ustrojstvu.

Preporučeno je institucijama Bosne i Hercegovine koje nisu uskladile pravilnike o unutarnjem ustrojstvu da bez daljnjeg odgađanja okončaju aktivnosti na njihovom usklađivanju s odlukama Vijeća ministara BiH.

3.4. Ugovori o djelu

U cilju sustavnog uređenja angažiranja temeljem ugovora o djelu, Zastupnički dom Parlamentarne skupštine BiH je u studenom 2023. godine donio zaključak kojim je definirano da se izrade smjernice kojima bi se trajanje, sadržaj i uvjeti za zaključivanje ugovora o djelu detaljno utvrdili. Ministarstvo pravde BiH je tijekom 2025. godine pokrenulo proceduru zakonskog reguliranja angažiranja osoba temeljem ugovora o djelu. Nakon pribavljanja potrebnih mišljenja, Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu u institucijama BiH upućen je Vijeću ministara BiH na razmatranje i usvajanje. Vijeće ministara BiH je na 102. sjednici, održanoj 18.2.2026. godine, usvojilo Prijedlog zakona i uputilo ga u parlamentarnu proceduru. Do okončanja revizije predmetni zakon nije usvojen.

Kroz pojedinačna izvješća revizije utvrđeno je kako se ugovori o djelu i dalje koriste za angažiranje izvršitelja na poslovima koji predstavljaju redovite aktivnosti institucija ili su po svojoj prirodi isti ili slični poslovima sistematiziranih radnih mjesta. U većem broju institucija angažiranje istih osoba putem ugovora o djelu traje u kontinuitetu pri čemu su evidentirani i slučajevi angažiranja bivših uposlenika nakon odlaska u mirovinu, kao i angažiranja radi obuke i uvođenja novouposlenih u posao. U pojedinim slučajevima predmet ugovora nije dostatno precizno definiran, odnosno ne odnosi se na konkretan posao koji predstavlja zaokruženu cjelinu u smislu Zakona o obveznim odnosima.

Praksa dugotrajnog angažiranja osoba temeljem ugovora o djelu za obavljanje redovitih poslova institucija povećava rizik od sudbenih sporova radi ostvarivanja prava iz radnog odnosa, kao i nastanka dodatnih financijskih obveza za institucije. Uočena je tendencija povećanja broja sudbenih postupaka koje pokreću osobe angažirane po ovom temelju, a u pojedinim slučajevima donesene su presude u njihovu korist, što je rezultiralo isplatom značajnih sredstava iz proračuna institucija BiH. Također, postoji i rizik nastanka dodatnih obveza na temelju poreza i doprinosa. (Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH).

Premda je Ministarstvo financija i trezora BiH prilikom razmatranja proračunskih zahtjeva za sredstva temeljem ugovora o djelu analiziralo razloge za odobravanje ovih izdataka te predlagalo smanjenje troškova po ovom temelju, institucije su nastavile s angažiranjem vanjskih

suradnika temeljem ugovora o djelu. Usprkos činjenicama kako je zaključivanje ugovora o djelu u nadležnosti institucija i njihovih rukovoditelja i kako se proračun institucija BiH usvaja na razini sintetičkih ekonomskih kategorija, smatramo kako Ministarstvo financija i trezora BiH kroz postupak planiranja i odobravanja proračunskih sredstava može dati značajniji doprinos racionalnijem trošenju sredstava po ovom temelju.

Preporučeno je institucijama BiH da u skladu sa zakonskim propisima koji reguliraju područja obveznih i radnih odnosa, ugovore o djelu zaključuju samo izuzetno, za konkretne poslove koji nisu redoviti niti sistematizirani. Istovremeno, Ministarstvo financija i trezora BiH treba posvetiti veću pozornost analizi zahtjeva proračunskih korisnika i izvješćivanju o ovim troškovima.

3.5. Upošljavanje i status uposlenih/angažiranih osoba

Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH[14], Zakonom o radu u institucijama BiH[15], kao i drugim posebnim zakonima i propisima uređeni su radni odnosi državnih službenika, uposlenika i drugih uposlenih osoba na razini institucija Bosne i Hercegovine.
U pojedinačnim financijskim izvješćima konstatirane su određene nepravilnosti i nedostaci koji ukazuju na neusklađenost s važećim zakonskim i podzakonskim propisima u procesu upošljavanja i ostvarivanja prava iz radnog odnosa u institucijama BiH.

S obzirom na to kako su određena pitanja koja se odnose na ustrojstvo, upošljavanje i radnopravni status uposlenih u nadležnosti Ministarstva pravde BiH, konstatirana je potreba za poduzimanjem odgovarajućih aktivnosti od strane tog ministarstva.

Ključne nepravilnosti i nedostaci, evidentirani kroz pojedinačne revizije, mogu se grupirati u sljedeće kategorije:

3.5.1. Prijem državnih službenika temeljem prijenosa ili preuzimanja nadležnosti i putem eksternih i internih premještaja

Ured za reviziju već dulji niz godina ukazuje na obvezu Agencije za državnu službu BiH da prilikom prijema državnih službenika u slučajevima prijenosa ili preuzimanja nadležnosti dosljedno primjenjuje odredbe Zakona o državnoj službi u institucijama BiH. Naime, člankom 19. stavak (4) Zakona je propisano da u slučaju da je utemeljena nova institucija Bosne i Hercegovine na temelju prijenosa nadležnosti s entiteta na Bosnu i Hercegovinu ili kada Bosna i Hercegovina, u skladu s Ustavom, preuzima određene nadležnosti, upražnjena radna mjesta se mogu popuniti internim ili eksternim premještajem državnih službenika iz odgovarajućeg tijela državne službe/uprave entiteta u tu instituciju Bosne i Hercegovine, ili putem javnog oglasa u skladu sa člankom 32a. Zakona. Postupak upošljavanja po članku 32a. Zakona razlikuje se od redovitog postupka propisanog člankom 21. Zakona po tome što predviđa kraće rokove za podnošenje prijava, jednostavniju strukturu pisanog dijela stručnog ispita te značajniju ulogu institucije u provedbi postupka. Zbog navedenih specifičnosti, ovaj postupak osigurava nižu razinu transparentnosti i konkurentnosti u odnosu na redoviti postupak upošljavanja, uslijed čega je njegova primjena opravdana isključivo u slučajevima izričito propisanim Zakonom.

[14] Službeni glasnik BiH, broj: 12/02, 19/02, 8/03, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 43/09, 8/10, 40/12, 93/17 i 18/24
[15] Službeni glasnik BiH, broj: 26/04, 07/05, 48/05, 60/10, 32/13, 93/17, 59/22 i 88/23

U 2025. godini, kao i u prethodnom razdoblju, prijem državnih službenika u institucijama realiziran je primjenom članka 19. stavak (4) u svezi s člankom 32a. Zakona. Konstatirano je kako Agencija nastavlja navedenu praksu prijema državnih službenika primjenom navedenih članaka umjesto redovitog postupka javnog oglašavanja propisanog člankom 21. Zakona. Nadalje, Agencija je tijekom godine provodila proceduru prijema državnih službenika temeljem izmjena Pravilnika o postupcima oglašavanja, izbora kandidata, premještaja i postavljenja državnih službenika u slučaju prijenosa ili preuzimanja nadležnosti od strane institucija BiH[16] koje datiraju s početkom 2025. godine te procijenila da je ostalo manje od deset institucija na razini BiH koje još uvijek raspisuju oglase prema članku 32a. Zakona.

Također je utvrđeno da su tijekom godine u pojedinim institucijama BiH izvršeni eksterni premještaji, uz prethodnu suglasnost Agencije za državnu službu BiH. Međutim, u konkretnim slučajevima, institucije nisu prezentirale dokaze da su prethodno izvršile procjenu raspoloživih kadrovskih kapaciteta unutar institucije, odnosno da su razmotrile mogućnost unaprjeđenja postojećih kadrova i popunjavanja upražnjenih radnih mjesta internim premještajem putem internog oglašavanja, u skladu s važećim propisima.

Revizijom institucija utvrđeni su slučajevi da je tijekom probnog rada državnog službenika izvršeno unaprjeđenje putem internog oglasa, kao i interni premještaj za koji je Agencija za državnu službu BiH dala suglasnost prije isteka probnog rada, bez dokumentiranih izuzetnih i opravdanih razloga koji bi takva postupanja učinili neophodnim. Navedena postupanja nisu u skladu s odredbama Zakona o državnoj službi u institucijama BiH te su rezultirala aktiviranjem rezervne liste u okolnostima koje ne predstavljaju zakonom propisan temelj za njeno korištenje. Posljedično, izvršeno je popunjavanje dva radna mjesta, premda je oglas bio raspisan za popunjavanje samo jednog radnog mjesta. Koncem 2025. godine Agencija je obavijestila institucije da su, radi pravodobne i pravilne izrade rješenja o postavljenju, dužne u propisanim rokovima dostaviti svu potrebnu dokumentaciju. Ujedno je naglašena potreba dosljedne primjene važećih propisa te obveza rukovoditelja da utvrde ispunjavanje zakonskih pretpostavki za pokretanje postupaka prijema državnih službenika.

Preporučeno je institucijama da postupaju u skladu sa zakonskim i podzakonskim propisima, a sve u cilju osiguranja transparentnosti prilikom upošljavanja.

U izvješću financijske revizije Agencije za državnu službu BiH, Ured za reviziju je iznio stav da Agencija u 2025. godini nije djelovala u skladu s obvezom aktivnije uloge u provjeri ispunjenosti uvjeta prilikom eksternih premještaja u cilju provjere ispunjenosti svih uvjeta definiranih važećim propisima, izuzev spomenute obavijest institucijama BiH, čiji efekti će biti ocijenjeni u budućem razdoblju. Pored navedenog Agencija nije vršila provjeru ispunjenosti uvjeta za interni premještaj državnog službenika tijekom probnog rada, što također nije u skladu s važećim propisima.

Preporučeno je Agenciji za državnu službu BiH da u cijelosti poduzima mjere i aktivnosti za koje je nadležna u cilju osiguranja dosljedne primjene odredbi relevantnih zakonskih i podzakonskih akata koji se odnose na postupke upošljavanja i premještanja državnih službenika.

[16] Izmjenom članka 23. stavak 4. Pravilnika o postupcima oglašavanja, izbora kandidata, premještaja i postavljenja državnih službenika u slučaju prijenosa ili preuzimanja nadležnosti od strane institucija BiH propisano je: "Pod potpunom ili pretežitom popunom institucije ili organizacijske jedinice podrazumijeva se institucija ili organizacijska jedinica koja je popunjena s 50% radnih mjesta državnih službenika"

3.5.2. Upošljavanje na određeno vrijeme

Institucije Bosne i Hercegovine su i tijekom 2025. godine bez raspisivanja javnog oglasa vršile prijem uposlenika na određeno vrijeme u trajanju duljem od tri mjeseca, sa ili bez prekida od nekoliko dana između pojedinačnih ugovora o radu. Prema Zakonu o radu u institucijama BiH, iznimno je dopušteno upošljavanje bez javnog oglasa na određeno vrijeme do tri mjeseca, u slučajevima kada žurnost posla onemogućava pravodobna provedba natječajne procedure. Na temelju izvršenih revizija u institucijama BiH nije potvrđeno kako su angažmani pojedinih uposlenika bili rezultat okolnosti koje bi opravdale žurnost. Naprotiv, uposleni su bili angažirani na sistematiziranim radnim mjestima dulje vremensko razdoblje, što je ukazivalo na potrebu provedbe redovite natječajne procedure. U određenim slučajevima, iste osobe su nakon višekratnog angažmana na određeno vrijeme uposlene na neodređeno vrijeme putem javnog oglasa. Osim toga uočeno je kako su u pojedinim slučajevima na ovakav način angažirane i osobe koje su prethodno ostvarile pravo na mirovinu, a što je neprihvatljivo za javni sektor.

Također je utvrđeno kako su u pojedinim institucijama vršena upošljavanja na određeno vrijeme na radnim mjestima državnih službenika bez raspisivanja javnog oglasa. Ugovori o radu najčešće su zaključivani na razdoblje od tri mjeseca, a potom produljeni do maksimalno devet mjeseci na temelju jedne suglasnosti Agencije za državnu službu BiH, premda je u suglasnosti bilo navedeno kako se ista daje za razdoblje do tri mjeseca. Uočena je i praksa da se nakon isteka ovakvog privremenog angažmana ista osoba prima u radni odnos na neodređeno vrijeme na radno mjesto državnog službenika putem javnog oglasa.
Prema Zakonu o državnoj službi u institucijama BiH, upražnjeno radno mjesto koje je nužno žurno popuniti može privremeno biti popunjeno upošljavanjem osoba u skladu sa Zakonom o radu u institucijama BiH u statusu uposlenika, uz suglasnost Agencije. Takvo uposlenje može trajati najdulje devet mjeseci, osim u slučajevima privremene spriječenosti za rad, poput bolovanja ili porodiljnog odsustva, kada radni odnos može biti produljen, ali ne dulje od dvije godine.
Zaključeno je kako su institucije kontinuirano zaključivale ugovore o radu na određeno vrijeme bez prekida radnog odnosa između ugovornih razdoblja i bez provedbe javnog oglašavanja, bez da su dokazale nužnost žurne popune.

Preporučeno je institucijama BiH da angažman uposlenih putem ugovora o radu na određeno vrijeme vrše u skladu sa zakonskim propisima koji reguliraju područje upošljavanja rukovodeći se načelima zakonitosti i transparentnosti.

3.5.3. Istek mandata u institucijama i stjecanje uvjeta za umirovljenje zvaničnika u institucijama BiH

U institucijama BiH konstatirani su slučajevi nastavljanja obavljanja dužnosti rukovodstva institucija premda su istim istekli mandati ili ispunjavaju uvjete za umirovljenje, kao i slučajevi u kojima su ispunjena oba uvjeta.

Zakonom o radu u institucijama BiH propisano je kako radni odnos prestaje kada uposlenik navrši 65 godina života i najmanje 20 godina staža osiguranja ili 40 godina staža osiguranja, neovisno od godina života.
Zakonom o upravi[17] regulirano je kako osobe kojima je istekao mandat nastavljaju obavljati svoju dužnost do imenovanja novog rukovoditelja. Konstatirano je da kod nekoliko institucija nisu blagovremeno provedene procedure imenovanja rukovodstva i nadležnih tijela u

[17] Članak 55a

institucijama BiH . Osobe koje su obnašale dužnosti u tim institucijama ispunjavale su uvjete za odlazak u mirovinu ili im je isteklo mandatno razdoblje na koje su imenovane.
O navedenim pitanjima Vijeće ministara BiH informirano je putem pojedinačnih izvješća o obavljenoj financijskoj reviziji institucija BiH i godišnjih izvješća revizije o glavnim nalazima i preporukama za prethodne godine, s ciljem poduzimanja radnji iz njegove nadležnosti.

Kao i prethodnih godina, ponovno ističemo primjer članova Komisije za koncesije BiH, kojima su istekli mandati, a još uvijek su radno angažirani premda su ispunili uvjete za umirovljenje (svi sa navršenih 65 godina starosti i preko 20 godina staža). Zakonom o koncesijama BiH nije definirano pitanje razrješenja, prestanka mandata i smjene članova koji su stekli uvjete za umirovljenje.

U skladu s navedenim, smatramo kako nadležne institucije trebaju riješiti pitanje primjene zakonskih odredbi vezano za umirovljenje imenovanih osoba.

3.5.4. Godišnji odmor nakon sticanja uvjeta za umirovljenje

Na temelju provedene revizije u institucijama BiH konstatirani su slučajevi odobravanja prava korištenja godišnjeg odmora za tekuću godinu nakon sticanja uvjeta uposlenih na umirovljenje te je u tim slučajevima tek istekom posljednjeg dana godišnjeg odmora doneseno rješenje o prestanku radnog odnosa. Uglavnom se radi o slučajevima kada su uposleni ispunili uvjete za umirovljenje početkom godine. U ovakvim slučajevima je uposlenima produljen radno pravni status, te na taj način nije ostvareno načelo jednakog postupanja za sve uposlene u institucijama BiH. Pojedine institucije su se u navedenim slučajevima pozivale na Mišljenje Ministarstva pravde[18], budući da važeći zakonski propisi (Zakon o radu u institucijama BiH i Zakon o državnoj službi u institucijama BiH) ne prepoznaju okolnosti koje institucijama BiH ostavljaju mogućnost zadržavanja državnih službenika i uposlenika u radnom odnosu nakon sticanja uvjeta za prestanak radnog odnosa.

Preporučeno je Ministarstvu pravde da shodno nadležnostima inicira jasno i jednoobrazno normativno uređenje načina ostvarivanja prava na godišnji odmor u godini prestanka radnog odnosa na temelju umirovljenja, kako bi se osigurala dosljedna primjena propisa, jednak tretman svih uposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine i izbjegle različite prakse u postupanju institucija.

3.5.5. Obavljanje poslova drugog radnog mjesta

Tijekom obavljanja revizije za 2025. godinu, kao i prethodnih godina, utvrđeno je kako u institucijama BiH postoji praksa rukovoditelja institucija da uposlenima izdaju rješenja kojim ovlašćuju državne službenike i uposlenike da obavljaju poslove drugog radnog mjesta istog ili višeg ranga, a u pojedinim slučajevima i nižeg ranga. Kao najčešći razlozi za ovakvo postupanje navode se potrebe obavljanja poslova upražnjenih radnih mjesta, kao i sticanje radnog iskustva na poslovima visoke stručne spreme.

U slučajevima obavljanja poslova upražnjenih radnih mjesta, rukovoditelji institucija donose rješenja kojima se državnim službenicima povjerava obavljanje poslova radnog mjesta istog ili

[18] U mišljenju Ministarstva pravde BiH broj 09-02-4-10224/24 od 23.12.2024. godine se, između ostalog, navodi da ukoliko uposleni ispuni uvjete za odlazak u mirovinu početkom naredne godine, uposlenom će biti omogućeno da iskoristi kompletan godišnji odmor za narednu godinu. Nadalje se navodi da u tom slučaju, datum donošenja rješenja o razrješenju uposlenog bit će pomjeren za onoliko dana koliko traje neiskorišteni godišnji odmor.

višeg ranga u odnosu na radno mjesto na koje su postavljeni rješenjem Agencije za državnu službu BiH, pri čemu isti obavljaju poslove jednog ili oba radna mjesta. Također, rukovoditelji institucija donose rješenja kojima se uposlenicima sa srednjom stručnom spremom, koji su naknadno stekli visoku stručnu spremu, omogućava da, pored poslova svog radnog mjesta, obavljaju i poslove državnih službenika radi sticanja radnog iskustva na poslovima visoke stručne spreme.
Premda obavljanje poslova na temelju rješenja po ovlaštenju u određenim institucijama datira više godina, za pojedine pozicije se ne raspisuju natječaji usprkos činjenici da su za njih planirana i odobrena proračunska sredstva. Naknada za obavljanje poslova drugog radnog mjesta nije isplaćivana, jer nisu bili ispunjeni uvjeti za isplatu iste, ali je vršena isplata stimulacija i naknada za prekovremeni rad uposlenim koji su obavljali poslove drugog radnog mjesta.
Ovakva praksa u institucijama BiH, osim što nije u skladu sa zakonskim propisima[19], nije prihvatljiva niti sa stanovišta efikasnog funkcioniranja unutarnjih kontrola u značajnim procesima u institucijama BiH. U pojedinim institucijama dovela je i do pokretanja sudbenih sporova te donošenja pravomoćnih sudbenih presuda u korist uposlenih koji su obavljali druge poslove. Posljedica navedenog bile su isplate naknade materijalne štete, troškova parničnog postupka i zakonskih zateznih kamata iz proračuna institucija BiH.

Preporučeno je institucijama BiH da dosljedno primjenjuju propise koji reguliraju radnopravni status uposlenih u institucijama BiH te da raspored državnih službenika na radna mjesta vrše u skladu s relevantnim propisima.

Preporučeno je i Ministarstvu pravde da u okviru svojih nadležnosti, poduzme aktivnosti kako bi se osiguralo jednoobrazno i zakonito postupanje institucija BiH u pogledu radnopravnog statusa uposlenih.

3.5.6. Plaćeno odsustvo

Pravo državnih službenika i uposlenika u institucijama BiH na plaćeno odsustvo definirano je Zakonom o radu u institucijama BiH i Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH. Zakonom o radu u institucijama BiH[20] propisano je kako uposlenik ima pravo na odsustvo s rada uz naknadu plaće do sedam radnih dana u jednoj kalendarskoj godini – plaćeno odsustvo u slučaju: stupanja u brak, porođaja supruge i teže bolesti ili smrti člana užeg domaćinstva i zadovoljavanja vjerskih, odnosno tradicijskih potreba ili drugih slučajeva utvrđenih aktom poslodavca. Izuzetno, poslodavac je dužan omogućiti uposleniku odsustvo do šest radnih dana u jednoj kalendarskoj godini, radi zadovoljavanja njegovih vjerskih, odnosno tradicijskih ili drugih potreba, s tim da se odsustvo od dva dana koristi uz naknadu plaće – plaćeno odsustvo. Zakonom o državnoj službi u institucijama BiH[21] propisano je kako državni službenik ima pravo na plaćeni godišnji odmor u trajanju utvrđenom aktom rukovoditelja institucije od najmanje 20 radnih dana i na plaćeno odsustvo od pet radnih dana u jednoj kalendarskoj godini.

Tijekom revizije institucija Bosne i Hercegovine utvrđeno je neujednačeno postupanje u svezi s odobravanjem plaćenog odsustva, naročito kada je riječ o odsustvu na temelju vjerskih ili tradicijskih potreba. Dok pojedine institucije postupaju u skladu s odredbama Zakona o radu u institucijama BiH i zvaničnim mišljenjem Ministarstva pravde BiH, druge su odobravale veći broj

[19] Zakon o radu u institucijama BiH, Zakon o državnoj službi u institucijama BiH, Pravilnik o internom premještaju i raspoređivanju uposlenika u institucijama BiH i Pravilnik o uvjetima i načinu obavljanja internih natječaja, internih i eksternih premještaja državnih službenika u institucijama BiH.
[20] Članak 30.
[21] Članak 46.

dana plaćenog odsustva po navedenom osnovu, kao i po drugim osnovama, nego što je predviđeno važećim propisima i zvaničnim tumačenjima nadležnog ministarstva.

Preporučeno je institucijama BiH da postupaju u skladu s odredbama Zakona o radu u institucijama BiH u pogledu plaćenog odsustva te da usklade interne akte sa zakonskim odredbama.

Ministarstvo pravde BiH je u 2025. godini sačinilo prijedlog izmjena i dopuna Zakona o radu u institucijama BiH koji je Vijeće ministara BiH u veljači 2026. godine usvojilo i dostavilo Parlamentarnoj skupštini BiH u daljnju proceduru usvajanja. U navedenom prijedlogu Zakona, Ministarstvo pravde BiH je preciznije definiralo zakonske odredbe u pogledu plaćenog odsustva uposlenih u institucijama BiH.

Ministarstvu pravde BiH je preporučeno da u okviru svojih nadležnosti nastavi sa aktivnostima radi ujednačavanja postupanja institucija BiH u primjeni zakonskih propisa koji se odnose na plaćeno odsustvo.

3.6. Sustav javnih nabava u institucijama BiH

Sustav javnih nabava s gledišta revizije predstavlja jedan od bitnih segmenata u poslovanju institucija Bosne i Hercegovine zbog značajnih proračunskih sredstava koja se realiziraju kroz javne nabave, spajanja javnog i privatnog interesa kroz taj proces i s tim u svezi prisustva visokog rizika u svim fazama procesa, od budžetiranja, planiranja, provođenja procedura do realizacije ugovora. S obzirom na značajnost procesa javnih nabava i prisustva rizika u svim fazama procesa, isti zauzima posebnu pozornost u procesu provođenja revizije.

Revizija javnih nabava predstavlja sustavan i neovisan postupak ocjene usklađenosti procesa planiranja, provedbe i realizacije javnih nabava s važećim zakonskim i podzakonskim propisima, internim aktima i načelima ekonomičnosti, efikasnosti, transparentnosti i jednakog tretmana ponuđača. Cilj revizije je utvrditi jesu li postupci javnih nabava provedeni u skladu sa Zakonom o javnim nabavama i drugim relevantnim propisima, jesu li osigurani uvjeti za pravičnu konkurenciju, racionalno korištenje javnih sredstava i zaštitu javnog interesa, te postoje li nepravilnosti ili rizici koji mogu utjecati na zakonitost i efikasnost provedbe postupaka.

Revizijom se posebno ispituju procesi planiranja javnih nabava, izbor i provedba odgovarajućih postupaka, priprema tenderske dokumentacije, vrjednovanje ponuda, dodjela ugovora, izvršenje ugovornih obveza, kao i funkcioniranje sustava unutarnjih kontrola u području javnih nabava. Nalazi revizije predstavljaju temelj za davanje preporuka kojim se doprinosi unaprjeđenju sustava javnih nabava, jačanju transparentnosti i odgovornosti, te smanjenju rizika od nepravilnosti i neefikasnog korištenja javnih sredstava.

Imajući u vidu kako je proračun Institucija Bosne i Hercegovine za 2025. godinu usvojen na samom koncu godine, isto je rezultiralo izostankom provedbe jednokratnih kapitalnih nabava čiji je udio u planiranom fondu za javne nabave uglavnom najznačajniji. S obzirom na navedeno, procedure nabava u 2025. godini svedene su uglavnom na nabave iz tekućih izdataka (izuzimajući dio koji se odnosi na višegodišnja kapitalna ulaganja), a najznačajnije slabosti u procesu javnih nabava u tom dijelu ogledaju se u sljedećem: nedostatno kvalitetno planiranje javnih nabava i istraživanje tržišta, slabosti pripreme tenderskih dokumentacija, odnosno tehničkih specifikacija, evaluacija ponuda, praćenje realizacije ugovora i okvirnih sporazuma.

3.6.1. Istraživanje tržišta

Istraživanje tržišta predstavlja važan dio pripreme postupka javne nabave, kojim ugovorno tijelo prikuplja informacije o dostupnim robama, uslugama ili radovima, potencijalnim ponuđačima, tržišnim cijenama, tehničkim rješenjima i drugim relevantnim okolnostima koje mogu utjecati na planiranje i provedba postupka javne nabave. Svrha istraživanja tržišta je omogućiti ugovornom tijelu da realno procijeni vrijednost nabave, utvrdi odgovarajuće tehničke specifikacije i odabere postupak javne nabave koji će osigurati efikasnu konkurenciju i ekonomično trošenje javnih sredstava. Istraživanje tržišta doprinosi smanjenju rizika od postavljanja diskriminatornih uvjeta, precijenjene ili podcijenjene procijenjene vrijednosti nabave, kao i rizika od neuspješne provedbe postupka. Rezultati istraživanja tržišta trebaju biti na odgovarajući način dokumentirani i predstavljati temelj za određivanje procijenjene vrijednosti nabave, izradu tehničkih specifikacija i donošenje odluke o izboru odgovarajućeg postupka javne nabave. Odluke ugovornog tijela trebaju biti zasnovane na objektivnim i provjerljivim informacijama.

Provedbom procesa revizije konstatirane su ustaljene slabosti sustava istraživanja tržišta koje se ogledaju u nesustavnom pristupu istraživanju tržišta kao najbitnijem temelju za planiranje javnih nabava, formalnom pristupu koji u najvećem broju slučajeva dovede do informacija koje ne doprinose objektivnoj odluci institucija, kao i paušalnom pristupu koji ne doprinosi upoznavanju s relevantnim financijskim i tehničkim informacijama i pokazateljima o predmetu nabave što dalje vrlo često prouzrokuje otkazivanje i ponavljanje postupaka kao i neblagovremeno zaključivanje ugovora.

Preporučeno je institucijama Bosne i Hercegovine da proces istraživanja tržišta kao bitan dio sustava javne nabave provode sustavno na suštinski i sveobuhvatan način.

3.6.2. Planiranje javnih nabava

Planiranje javnih nabava predstavlja početnu i jednu od najvažnijih faza sustava javnih nabava. Kvalitetno planiranje omogućava blagovremeno osiguranje roba, usluga i radova neophodnih za nesmetano funkcioniranje ugovornog tijela, racionalno korištenje javnih sredstava te smanjuje rizik od provedbe žurnih ili neplaniranih nabava. Postupak planiranja temelji se na stvarnim potrebama ugovornog tijela, raspoloživim financijskim sredstvima i planiranim aktivnostima utvrđenim proračunom. Planiranje treba biti zasnovano na realnoj procjeni potreba i istraživanju tržišta, kako bi se procijenjene vrijednosti nabava odredile objektivno i kako bi se omogućila odgovarajuća konkurencija među ponuđačima. Vezano za navedeno, u procesu revizije utvrđene su kontinuirane slabosti koje upućuju da planovi javnih nabava nisu u cijelosti objektivni i usklađeni sa stvarnim potrebama, da su vršene brojne izmjene i dopune planova tijekom godine, te kako određeni broj postupaka nije pokrenut blagovremeno što u određenoj mjeri ima utjecaj na izvršenje proračuna i realizaciju ugovora.

Preporučeno je institucijama Bosne i Hercegovine da posvete dužnu pozornost planiranju javnih nabava kako bi kompletan proces javnih nabava nesmetano funkcionirao prema neophodnoj dinamici i zakonom predviđenim rokovima.

3.6.3. Slabosti pri kreiranju tenderskih dokumentacija

Kvalitetna priprema tenderske dokumentacije predstavlja jedan od najvažnijih preduvjeta za uspješnu provedbu postupka javne nabave. Jasno, precizno i nediskriminativno definirani zahtjevi omogućavaju ravnopravno sudjelovanje svih zainteresiranih ponuđača, podstiču konkurenciju i smanjuju rizik od žalbi, poništavanja postupka i neefikasnog trošenja javnih sredstava. S druge strane, nedostaci u pripremi tenderske dokumentacije mogu dovesti do pravnih, financijskih i operativnih problema, uključujući ograničavanje konkurencije, nejasnoće u tumačenju uvjeta, izbor nepovoljnijih ponuda i kašnjenja u realizaciji ugovora. Revizijom javnih nabava je utvrđeno kako su slabosti u pripremi tenderskih dokumentacija vrlo čest uzrok nepravilnosti koje uključuju nepravodobno i neekonomično ugovaranje. Te nepravilnosti se ogledaju u postavljanju neobjektivnih uvjeta kvalifikacije koji mogu ograničiti konkurenciju, zahtijevanje dokaza o ispunjenju različitih standarda koji čak nisu u svezi s predmetom nabave, postavljanje nerazmjernih zahtjeva, nejasno definiranje uvjeta i dokaza. Sve navedeno može u značajnoj mjeri otežavati evaluaciju ponuda i u konačnici samu realizaciju ugovora.

Preporučeno je institucijama BiH da prilikom izrade tenderske dokumentacije posvete dužnu pozornost o objektivnosti i razmjernosti pri definiranju uvjeta i zahtjeva, te na temelju toga i definiranju adekvatnih dokaza koje će osigurati nesmetanu evaluaciju ponuda i objektivno i ekonomično okončanje postupka javne nabave.

3.6.4. Tehničke specifikacije

Tehnička specifikacija predstavlja jedan od ključnih elemenata tenderske dokumentacije, jer definira predmet javne nabave i predstavlja temelj za pripremu ponuda, njihovu evaluaciju i realizaciju ugovora. U skladu sa Zakonom o javnim nabavama, tehničke specifikacije moraju biti jasne, precizne, objektivne i zasnovane na stvarnim potrebama ugovornog tijela, uz poštivanje načela jednakog tretmana, nediskriminacije i osiguranja efektivne konkurencije.
Revizijom javnih nabava konstatirano je kako se upućivanjem na određene robne marke i brendove putem tehničkih specifikacija (izravno ili neizravno) ponavlja iz godine u godinu. Prethodno navedeni slučajevi su najčešći izraženi kod nabava tehničkih sredstava i sustava, te nabave softvera kao i usluga održavanja navedene opreme i sustava.
U pogledu navedenog, tehničkim specifikacijama ili pojedinim dijelovima istih se definiraju i zahtijevaju karakteristike koje ispunjavaju ili zadovoljavaju samo određene robne marke i proizvodi, odnosno koriste se proizvođačke specifikacije umjesto funkcionalnih. U prilog tvrdnji da se kod navedenih nabava radi o nabavama s elementima koji upućuju na favoriziranje određenih robnih marki i brendova ide i činjenica da je u najvećem broju slučajeva primjetno dostavljanje samo jedne kvalificirane ponude.

Preporučeno je institucijama Bosne i Hercegovine kao ugovornim tijelima da prilikom pripreme tehničkih specifikacija vode računa o funkcionalnosti i objektivnosti istih, kako bi se osigurala zadovoljavajuća konkurencije i jednak tretman svih sudionika postupka.

3.6.5. Realizacija ugovora

Realizacija ugovora predstavlja završnu fazu postupka javne nabave u kojoj se ocjenjuje jesu li ugovorne obveze izvršene u skladu s uvjetima utvrđenim ugovorom i tenderskom dokumentacijom. Efikasno upravljanje realizacijom ugovora podrazumijeva kontinuirano

praćenje izvršenja ugovorenih obveza, kontrolu kvalitete i količine isporučenih roba, izvedenih radova ili pruženih usluga, poštivanje ugovorenih rokova, kao i pravodobno dokumentiranje svih promjena i okolnosti koje mogu utjecati na izvršenje ugovora. Nedostaci koji se u kontinuitetu javljaju u fazi realizacije ugovora se ogledaju u neadekvatnom nadzoru nad izvršenjem ugovornih obveza, prihvaćanju roba, radova ili usluga koje ne odgovaraju ugovorenim specifikacijama, neblagovremenom obračunu ugovornih kazni, neopravdanim izmjenama ugovora, produljenju rokova bez odgovarajućeg pravnog osnova, kao i u nedovoljnoj dokumentiranosti izvršenja ugovora, odnosno nesustavan pristup praćenju kompletne realizacije.

Preporučeno je institucijama Bosne i Hercegovine kao ugovornim tijelima da uspostave sveobuhvatan i pouzdan sustav praćenja realizacije ugovora, kao i ispravan prijema roba i usluga zasnovan na ugovornim obvezama i provedenoj proceduri.

3.7. Uporaba službenih vozila

U institucijama BiH utvrđene su slabosti kod uporabe službenih vozila koje ukazuju na nedostatke u osiguranju potpunih i pouzdanih evidencija koje bi predstavljale pouzdan temelj za potvrđivanje namjenske uporabe službenih vozila. Najčešće utvrđeni nedostaci kod uporabe vozila u 2025. godini su sljedeći: putni nalozi nisu adekvatno popunjeni svim potrebnim podacima (vrijeme parkiranja vozila, broj putnog naloga, ime i prezime vozača i potpis istog kao i drugi elementi), evidentirane dnevne relacije preko 80 kilometara (označene kao „loko vožnja“) nisu adekvatno obrazložene niti dokumentirane, iskazane su veće kilometraže u odnosu na udaljenosti za evidentirane relacije, utvrđene su neusklađenosti evidencija iz kolskih naloga s izvješćima o korištenju elektronskih uređaja na autoputu, vozila su korištena tijekom vikenda bez da je dokumentirana službena svrha korištenja vozila. Također, pojedine institucije su raspolagale većim brojem službenih i specijaliziranih vozila u odnosu na broj ili klasu vozila koja su im odobrena važećim pravilnicima.
Određen broj institucija još uvijek nije uskladio interne akte s odredbama Pravilnika o uvjetima nabave i načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH[22].

Preporučeno je institucijama BiH da osiguraju točno i potpuno vođenje evidencija svim potrebnim podatcima o uporabi službenih vozila kako bi se osigurao pouzdan temelj za potvrđivanje namjenske uporabe službenih vozila.

3.7.1. Inicijativa za izmjene Pravilnika o uvjetima nabave i načinu korištenja službenim vozilima u institucijama BiH

Na temelju zastupničke inicijative iz 2019. godine, Vijeće ministara BiH je 26. listopada 2022. godine utvrdilo prijedlog odgovora Ministarstva komunikacija i prometa BiH u svezi s dopunom Pravilnika o uvjetima nabave i načinu korištenja službenih vozila u institucijama BiH. Inicijativa je imala za cilj jasno označavanje službenih vozila naljepnicom ili na drugi odgovarajući način kako bi sudionicima u prometu, kao i građanima, bilo jasno vidljivo da se radi o službenom vozilu i kojoj instituciji pripada, a sve u svrhu sprečavanja nenamjenskog korištenja vozila.
U kolovozu 2020. godine Ministarstvo komunikacija i prometa BiH je dostavilo Ministarstvu financija i trezora BiH prijedlog za uspostavljanje elektroničkog javnog registra službenih vozila, čije uspostavljanje je trebala osigurati Služba za zajedničke poslove institucija BiH. Ministarstvo

[22] Službeni glasnik BiH broj 34/23

financija i trezora BiH je podržalo ovaj prijedlog, uz napomenu da će njegova implementacija dovesti do dodatnih troškova koje je dužna planirati Služba za zajedničke poslove institucija BiH te da obilježavanje službenih vozila i uspostavljanje javnog registra službenih vozila institucija BiH otvara mogućnost zlouporabe podataka, o čemu treba da se izjasni svaka institucija pojedinačno, odnosno da se Službi za zajedničke poslove BiH dostavi i suglasnost da se službeno vozilo obuhvaća javnim registrom. Premda je temeljni zahtjev inicijative bio fizičko označavanje vozila, nisu izvršene izmjene i dopune Pravilnika koje bi omogućile obilježavanje vozila.
S obzirom na neispunjenje zahtjeva, parlamentarno pitanje u svezi sa statusom inicijative ponovno je upućeno Ministarstvu komunikacija i prometa BiH 2024. godine. Ministarstvo je dostavilo informaciju Vijeću ministara BiH u kojoj predlaže obilježavanje službenih vozila naljepnicama ili uspostavljanje javnog registra službenih vozila institucija BiH. Zaključak Parlamentarne skupštine BiH po ovom pitanju još uvijek nije realiziran. Vijeće ministara BiH je u prosincu 2024 godine zadužilo Ministarstvo financija i trezora BiH da pripremi novi prijedlog pravilnika. Premda je prijedlog izrađen, on je u studenom 2025. godine povučen sa dnevnog reda Vijeća ministara BiH.

3.8. Imovina institucija BiH

3.8.1. Evidentiranje imovine

Na temelju provedenih financijskih revizija proračunskih korisnika za 2025. godinu utvrđeno je da i dalje postoje slabosti u području evidentiranja stalne imovine. Nepravilnosti se prvenstveno odnose na neevidentiranje ili nepotpuno evidentiranje imovine, neusklađenu računovodstvenu klasifikaciju stalne imovine, evidentiranje imovine prije ispunjenja uvjeta za priznavanje te nedostatke u evidentiranju nenovčanih donacija. Navedeno utječe na točnost i pouzdanost podataka iskazanih u bilanci stanja zbog čega su u nastavku izdvojeni najznačajniji nalazi utvrđeni tijekom financijskih revizija za 2025. godinu.

Nepokretna perspektivna imovina: Pitanje evidentiranja nepokretne perspektivne imovine i u 2025. godini ostalo je neriješeno. Vrijednost imovine još nije procijenjena niti je iskazana u okviru stalne imovine, dok sredstva evidentirana kao „sredstva u pripremi“ i dalje nisu preknjižena na odgovarajuća konta. Ministarstvo financija i trezora BiH je krajem 2023. godine, na zahtjev Ministarstva obrane BiH, dalo upute za evidentiranje ulaganja nakon provedene potpune i fer procjene vrijednosti objekata od strane vještaka građevinske struke. Međutim, aktivnosti na procjeni i evidentiranju imovine nisu provedene ni tijekom 2025. godine, premda postoje raspoloživi interni kapaciteti. Zbog neevidentiranja ove imovine stalna sredstva u bilanci stanja podcijenjena su za nepoznat iznos.

Zemljište i objekti pravosudnih institucija BiH: Pitanje evidentiranja zemljišta i objekata pravosudnih institucija BiH i dalje nije riješeno. Zemljište i objekti čije je vlasništvo utvrđeno Odlukom visokog predstavnika[23] još nisu iskazani u poslovnim knjigama institucija BiH. Ulaganje u objekt u kojem je smješteno Tužiteljstvo BiH, u vrijednosti od 4.545.356 KM, i dalje se vodi u poslovnim knjigama Ministarstva pravde BiH, umjesto u poslovnim knjigama Tužiteljstva BiH. U studenome 2025. godine Generalno tajništvo Vijeća ministara BiH obavijestilo je Ministarstvo pravde BiH i Tužiteljstvo BiH da je Ministarstvo, kao investitor objekta, dužno izvršiti procjenu vrijednosti objekta prije rekonstrukcije i nadogradnje te nakon procjene podatke o ukupnoj vrijednosti dostaviti Tužiteljstvu BiH radi knjigovodstvenog

[23] Službeni glasnik BiH, broj 33/02

evidentiranja i obračuna amortizacije. Ministarstvo pravde BiH izvršilo je procjenu vrijednosti objekta, prema kojoj ukupna vrijednost iznosi 17.560.356 KM, od čega 13.015.000 KM predstavlja vrijednost prije rekonstrukcije i nadogradnje, a 4.545.356 KM vrijednost rekonstrukcije i nadogradnje. Preknjiženje objekta i prijenos vlasništva planirani su u 2026. godini.

Ministarstvo vanjskih poslova BiH – stalna sredstva: Vrijednost stalne imovine i dalje je podcijenjena jer u poslovnim knjigama nisu evidentirani objekti u Brazilu i Urugvaju, koji su Bosni i Hercegovini dodijeljeni u postupku sukcesije imovine bivše SFRJ. Ministarstvo vanjskih poslova BiH smatra kako uvjeti za evidentiranje još nisu bili ispunjeni jer nije bio završen postupak uknjižbe objekata u zemljišne knjige. Tijekom 2025. godine poduzete su aktivnosti na uknjiženju objekta u Urugvaju, koji je prema raspoloživim informacijama uknjižen u 2026. godini. Za objekt u Brazilu tijekom 2025. godine nisu poduzimane aktivnosti na uknjiženju.

Rezidencijalni objekt „Konak“ i dalje nije evidentiran u modulu stalne imovine niti Službe za zajedničke poslove institucija BiH, niti Predsjedništva BiH, koje je donijelo Odluku o statusu objekta[24], niti drugih institucija.

S obzirom na to kako se dio nepravilnosti ponavlja iz godine u godinu, potrebno je da Ministarstvo financija i trezora BiH ima aktivniju ulogu u osiguranju pravilnog evidentiranja stalne imovine, kroz pravodobno davanje jasnih uputa i smjernica institucijama BiH, s ciljem ujednačenog postupanja i pouzdanog iskazivanja imovine u financijskim izvješćima.

Preporučeno je Ministarstvu financija i trezora BiH da preciznije uredi i propiše način evidentiranja imovine institucija BiH, s ciljem njezina objektivnog iskazivanja u financijskim izvješćima.

3.8.2. Upravljanje imovinom

U skladu sa Zakonom o ministarstvima i drugim tijelima uprave BiH[25], jedna od nadležnosti Ministarstva financija i trezora BiH je upravljanje imovinom u vlasništvu institucija BiH. Pravilnikom o unutarnjem ustrojstvu i sistematizaciji utvrđen je Odsjek za upravljanje imovinom, čije su nadležnosti, između ostalog, priprema provedbenih propisa, praćenje i evidentiranje imovine te poduzimanje mjera radi zaštite njezina imovinsko-pravnog statusa.

Ministarstvo financija i trezora BiH smatra da, zbog nepostojanja propisa koji uređuju pitanje državne imovine, još uvijek ne može u cijelosti izvršavati svoju zakonsku nadležnost te da je za propise iz ovog područja nadležno Povjerenstvo za državnu imovinu.

Tijekom 2025. godine nije ostvaren značajniji napredak u rješavanju pitanja državne imovine. Povjerenstvo za državnu imovinu, koje je osnovalo Vijeće ministara BiH[26] radi utvrđivanja kriterija i raspodjele državne imovine te izrade odgovarajućih propisa, do sada nije završilo povjerene zadatke. Ministarstvo pravde BiH početkom 2025. godine predložilo je izmjenu Odluke i novo imenovanje članova Povjerenstva, ali Vijeće ministara BiH to pitanje nije

[24] Odluka o utvrđivanju statusa reprezentativnog kompleksa „Konak“ u Sarajevu u ulici Bistrik 6 od 5.2.2002. godine (Službeni glasnik BiH, broj 5/02)
[25] Službeni glasnik BiH, broj: 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06, 88/07, 35/09, 59/09, 103/09, 87/12, 6/13, 19/16 i 83/17
[26] Odluka Vijeća ministara BiH, broj 305/04 od 16.12.2004. godine (Službeni glasnik BiH, broj 10/05, 18/05, 69/05, 70/05, 58/18, 69/20 i 41/21

razmatralo. I dalje je na snazi Zakon o privremenoj zabrani raspolaganja državnom imovinom iz 2005. godine sa izmjenama i dopunama[27].

Zbog navedenog, institucije BiH nadležne za evidentiranje, upravljanje i zaštitu imovine nemaju pouzdane evidencije o svim nekretninama na kojima institucije BiH imaju pravo raspolaganja i korištenja. To smanjuje učinkovitost upravljanja imovinom i javnim sredstvima te uzrokuje pravne sporove, pravnu nesigurnost i rizike u svezi s realnim iskazivanjem bilančnih pozicija.

Nepokretna perspektivna vojna imovina nije u cijelosti evidentirana u poslovnim knjigama, dok je samo dio uknjižen u zemljišne knjige. Istodobno, značajan dio nepokretne neperspektivne imovine još nije preuzet od entitetskih vlasti, što dodatno opterećuje rad Ministarstva obrane BiH.

Također, nisu jasno definirani kriteriji za planiranje proračunskih sredstava za održavanje objekata u vlasništvu institucija BiH. Premda je Služba za zajedničke poslove institucija BiH nadležna za njihovo održavanje, sredstva se za održavanje odobravaju i drugim institucijama bez jasno utvrđenih kriterija. Ministarstvo financija i trezora BiH bi stoga trebalo unaprijediti proces planiranja proračuna u ovom području.

Za unaprjeđenje upravljanja imovinom potreban je strateški i koordiniran pristup svih nadležnih institucija, pri čemu Ministarstvo financija i trezora BiH ima ključnu ulogu u pokretanju i usmjeravanju procesa. Premda ne postoji sveobuhvatna regulativa o državnoj imovini, Ministarstvo ima jasnu nadležnost za imovinu u vlasništvu institucija BiH, uključujući njezino praćenje i evidentiranje te pripremu provedbenih propisa. Nedostatak zakona ne isključuje mogućnost donošenja tehničkih i operativnih akata kojima bi se uredilo postupanje institucija s imovinom koju već koriste. Ministarstvo financija i trezora BiH, u skladu s preporukama revizije, nije poduzelo potrebne aktivnosti na uspostavi evidencija nepokretne imovine u vlasništvu institucija BiH niti kriterija za planiranje i raspodjelu proračunskih sredstava za njezino održavanje.

Preporučeno je Ministarstvu financija i trezora BiH da u skladu sa svojom nadležnošću, poduzme aktivnosti na uspostavljanju evidencija o nepokretnoj imovini u vlasništvu institucija BiH te kriterija za planiranje i raspodjelu proračunskih sredstava za održavanje te imovine.

3.9. Vlastiti prihodi institucija BiH

Vlastiti prihodi institucija Bosne i Hercegovine temeljem neporeznih prihoda predstavljaju prihode koje institucije ostvaruju u okviru obavljanja redovnih aktivnosti iz svoje zakonom utvrđene nadležnosti. Ovu kategoriju čine, između ostalog, administrativne i sudbene pristojbe, pristojbe u postupku neizravnog oporezivanja, prihodi od izdavanja osobnih i putnih isprava i registracije vozila, novčane kazne, kao i ostali vlastiti prihodi institucija.

U 2025. godini navedeni prihodi ostvareni su u iznosu od 437.466.377 KM, čime je u odnosu na prethodnu godinu zabilježen rast od 66%, odnosno ostvarenje za 3% iznad planirane vrijednosti za tu godinu. Rast prihoda najvećim dijelom je rezultat ostvarenih prihoda od financijskih institucija u iznosu od 244.864.881 KM.

[27] Službeni glasnik BiH, broj 18/05, 29/06, 85/06, 32/07, 41/07, 74/07, 99/07, 58/08 i 22/22.

Pravilnikom o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija Bosne i Hercegovine[28] propisana je obveza proračunskih korisnika da mjesečno vrše usklađivanje i sravnjivanje evidentiranih prihoda s prihodima iz Glavne knjige trezora, po pripadajućem organizacijskom kodu.

Pojedinačnim revizijama u 2025. godini je utvrđeno da pojedine institucije Bosne i Hercegovine u cijelosti ne postupaju u skladu s navedenom obvezom. Također je, u skladu s nalazima iz prethodnih izvještajnih razdoblja, konstatirano da i dalje postoje slabosti sustava unutarnjih kontrola u procesu evidentiranja, naplate prihoda i sravnjenja s pomoćnim evidencijama. Kod određenog broja institucija dodatno su identificirani problemi glede funkcionalnog sustava kontrole naplate prihoda, te neevidentiranja ili neblagovremene naplate potraživanja.

Preporučeno je institucijama kod kojih su uočene navedene slabosti u procesu evidentiranja, naplate, sravnjenja i izvješćivanja o prihodima da uspostave efikasniji sustav kontrole naplate prihoda, kroz uvođenje dodatnih mjera i evidentiranja, usklađivanja i naplate prihoda.

3.10. Sudbeni sporovi i Arbitražni postupci

Prema podacima iz Izvješća o radu Pravobraniteljstva BiH za 2025. godinu, u izvještajnom razdoblju evidentirano je ukupno 1.746 parničnih predmeta ukupne procijenjene vrijednosti 553,5 milijuna KM. Od tog broja, 1.036 nezavršenih predmeta odnosilo se na sporove protiv Bosne i Hercegovine i njenih institucija, a vrijednost tužbenih zahtjeva u tim predmetima, koji bi u slučaju nepovoljnog ishoda mogli teretiti proračun institucija BiH, iznosila bi oko 290,6 milijuna KM.
Dominantan dio sporova i dalje se odnosi na zahtjeve iz radnih odnosa, uključujući naknade uposlenima u pravosudnim institucijama, pripadnicima Oružanih snaga BiH i drugim institucijama BiH, kao i sporove zbog neutemeljenog lišavanja slobode i refundacije troškova bolovanja.
Analiza pojedinačnih izvješća financijske revizije za 2025. godinu potvrđuje kako značajan broj institucija i dalje ima izražene rizike od sudbenih sporova koji proizlaze iz sustavnih slabosti u upravljanju ljudskim resursima, primjeni propisa iz radnih odnosa, realizaciji ugovora te upravljanju imovinom i projektnim aktivnostima.

Posebice se ističu sporovi nastali kao posljedica dugogodišnjeg angažiranja osoba putem ugovora o djelu za obavljanje redovitih poslova institucija. U više revidiranih institucija sudovi su utvrdili postojanje faktičkog radnog odnosa, što je rezultiralo obvezom isplate doprinosa, naknada i troškova postupaka, dok su u pojedinim institucijama, poput Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH, evidentirani novi zahtjevi te više pravomoćno okončanih sporova u korist tužitelja. Slični sporovi evidentirani su i kod Pravobraniteljstva BiH te Uprave Bosne i Hercegovine za zaštitu zdravlja bilja.

Značajan financijski i sustavan rizik predstavljaju i sporovi povezani s ostvarivanjem prava uposlenih iz radnog odnosa, uključujući zahtjeve za naknade na temelju dežurstava, pripravnosti, diskriminacije, obavljanja poslova drugih radnih mjesta i beneficiranog radnog staža.

[28] Pravilnik broj 01-08-02-2-1515-1/15 od 4. 2. 2015. godine, koji je bio na snazi do stupanja na snagu Pravilnika broj 08-02-2-97-2/25 od 26. 12. 2025. godine.

Posebno se izdvaja slučaj Centra za uklanjanje mina u BiH, gdje je više desetina uposlenih pokrenulo sporove radi priznavanja beneficiranog radnog staža, pri čemu sudbene odluke ukazuju na nedovoljno uređenu normativnu osnovu za ostvarivanje ovog prava.

Također, pojedine institucije suočene su sa sporovima koji proizlaze iz realizacije kapitalnih projekata i ugovornih odnosa s dobavljačima i izvođačima radova, kao što su sporovi Fonda za povratak BiH , Agencije za školovanje i stručno usavršavanje kadrova te Uprave BiH za zaštitu zdravlja bilja, od kojih pojedini predmeti dostižu značajne financijske iznose.
Pored toga, revizijom su identificirani i sporovi koji ukazuju na slabosti u upravljanju javnim sredstvima, grantovima, imovinsko-pravnim odnosima i zaštiti osobnih podataka, što dodatno potvrđuje potrebu za pravodobnim prepoznavanjem rizika i otklanjanjem uzroka koji dovode do sudbenih postupaka.

Imajući u vidu brojnost predmeta, njihovu vrijednost te činjenicu kako se značajan dio sporova iz godine u godinu ponavlja po istim osnovama, može se zaključiti kako pojedine institucije još uvijek nisu uspostavile dovoljno efikasne mehanizme za prevenciju sporova i otklanjanje njihovih uzroka. Zbog svega toga sudbeni postupci i dalje predstavljaju značajan rizik za proračun institucija Bosne i Hercegovine.

Ponavljanje sporova po istim ili sličnim osnovama ukazuje da uzroci njihovog nastanka nisu na adekvatan način analizirani niti su poduzete dovoljne mjere za njihovo sustavno otklanjanje.

Prema podacima navedenim u Izvješću o radu Pravobraniteljstva za 2025. godinu, ukupno je 28 predmeta s oznakom inozemnosti u 2025. godini, što je za 6 predmeta više u odnosu na 2024. godinu. Ukupan broj neriješenih predmeta na kraju godine iznosi 27 predmeta. Jedan predmet je u 2025. godini riješen i isplaćen je dug u cijelosti (Viadukt, Slovenija).
Arbitražni postupci i dalje predstavljaju jedan od najznačajnijih potencijalnih financijskih rizika za Bosnu i Hercegovinu zbog veoma visokih vrijednosti sporova koji mogu imati izravne posljedice po proračun i imovinu države.

Među najznačajnijim aktivnim postupcima izdvajaju se arbitraža pokrenuta od strane slovenačkog društva Elektrogospodarstvo – Razvoj in inžinjering protiv RiTE Ugljevik vrijedna oko 695 milijuna eura, arbitražni postupak Hrvatske elektroprivrede protiv RiTE Gacko vrijednosti 100 milijuna eura, arbitražni postupak društva Kermas Energija vezan za Vjetropark Trusina u iznosu od preko 102 milijuna eura, kao i investicijski spor koji su pokrenuli investitori iz Indije u svezi s poduzećem GIKIL.

Tijekom 2025. godine okončan je arbitražni postupak Viadukt d.o.o. protiv Bosne i Hercegovine, po kojem je izvršena isplata cjelokupnog duga. Premda se većina arbitražnih sporova odnosi na aktivnosti i odluke entitetskih tijela ili javnih poduzeća, njihovi financijski efekti mogu se reflektirati na Bosnu i Hercegovinu. Naime, postojeći zakonski okvir izlaže riziku proračun i imovinu u vlasništvu institucija Bosne i Hercegovine. Do izmjene zakonske regulative nužno je kontinuirano praćenje ovih postupaka, procjena potencijalnih obveza i pravodobno poduzimanje aktivnosti na zaštiti financijskih interesa države.

Preporučeno je Ministarstvu financija i trezora BiH da u Izvješću o izvršenju Proračuna objavljuje sveobuhvatne informacije o potencijalnim obvezama, uključujući informacije o arbitražnim i drugim značajnim postupcima pokrenutim protiv Bosne i Hercegovine.

3.11. Plaće i evidencije uposlenih u institucijama BiH

Zakonom o Proračunu institucija BiH i međunarodnih obveza BiH za 2025. godinu[29] odobrena su sredstva za bruto plaće i naknade plaća u ukupnom iznosu od 858.496.000 KM. Tijekom godine kroz prestrukturiranja je izvršeno umanjenje raspoloživih sredstava u iznosu od 27.534.348 KM, tako da su institucije BiH u 2025. godini raspolagale sredstvima za bruto plaće i naknade plaća u ukupnom iznosu od 830.961.652 KM, a realizirano je 765.874.388 KM ili 92% u odnosu na korigirani proračun.

Proračunom je odobreno 23.731 uposlenih, a na 31.12.2025. godine u institucijama BiH je bilo 21.281 uposlenih osoba. Prosječan broj uposlenih u 2025. godini za koje su isplaćene bruto plaće i naknade u institucijama BiH bio je 21.051[30].

Izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u institucijama BiH iz ožujka 2024. godine[31], stvoreni su preduvjeti za uspostavu Registra državnih službenika i uposlenika u institucijama BiH[32] kao jedne od ključnih pretpostavki za početak sustavne reforme javne uprave na državnoj razini. Definirano je da će Registar uposlenih biti uspostavljen najkasnije u roku od dvije godine od dana stupanja na snagu Zakona (ožujak 2026. godine). Također je propisano da Vijeće ministara BiH na prijedlog Agencije za državnu službu BiH detaljnije regulira uspostavljanje i vođenje registra uposlenih.
Revizijom je konstatirano da je Agencija za državnu službu BiH provela postupak javne nabave informacijskog sustava - Registar uposlenih u institucijama BiH, čime su ispunjene pretpostavke za daljnje aktivnosti na implementiranju Registra. Također, na prijedlog Agencije, Vijeće ministara BiH je donijelo Odluku o sadržaju i vođenju Registra uposlenih u institucijama BiH[33]. Prema odredbama iste Odluke Agencija je u obvezi da otvori korisničke naloge i izradi upute kojim će se urediti praktičan pristup i korištenje Registra za institucije. Nakon toga institucije su dužne da unesu potrebne podatke u roku od šest mjeseci od dana dobivanja upute od Agencije.

I dalje na razini institucija BiH nije uspostavljen jedinstven registar uposlenih koji osigurava pouzdane podatke koji su značajni za upravljanje ljudskim potencijalima, mada su aktivnosti na implementaciji istog u toku i moći će se pratiti u budućem razdoblju.

3.11.1. Nadzor nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH

Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH[34] propisano je kako nadzor nad njegovom primjenom vrši Ministarstvo financija i trezora BiH. Također je propisano da se u slučaju spora između Ministarstva financija i trezora BiH i institucije Bosne i Hercegovine, u svezi s primjenom odredbi ovog zakona u dijelu koji se odnosi na obračun i isplatu osobnih primanja uposlenih, primjenjuje postojeće rješenje do završetka upravnog postupka kod nadležnog tijela Vijeća ministara.

[29] Službeni glasnik BiH, broj 70/25
[30] Navedeni podaci su preuzeti iz Obrasca 4 - Posebni podaci o plaćama i broju uposlenih i Obrasca 4/1 - Pregled dinamike upošljavanja.
[31] Službeni glasnik BiH, broj 18/24
[32] Registar uposlenih treba obuhvatiti podatke za državne službenike i uposlenike, kao i za sve druge kategorije uposlenih, osim policijskih službenika, profesionalnih vojnih osoba i uposlenih u Obavještajno-sigurnosnoj agenciji BiH i uposlenih u Zavodu za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH.
[33] Službeni glasnik BiH, broj: 22/26
[34] Članak 53.

Premda su navedene odredbe propisane osnovnim tekstom Zakona iz 2008. godine još uvijek nisu utvrđene jasne i precizne procedure provedbe nadzora od strane Ministarstva financija i trezora BiH. Također nije definirano koje tijelo Vijeća ministara BiH je nadležno za vođenje upravnog postupka u slučaju spora između Ministarstva financija i trezora BiH i institucije BiH. Uslijed navedenog nadzor nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH se ne provodi na sustavan, ujednačen i pravno siguran način.

Provedene financijske revizije institucija BiH za 2025. godinu ponovno ukazuju na slabosti i neujednačeno postupanje u primjeni propisa iz oblasti plaća i naknada uposlenih koje potvrđuju potrebu uspostavljanja sustavnog nadzora. Najčešće konstatirane slabosti odnose se na: različito tumačenje i primjenu odredbi Metodologije za raspoređivanje uposlenog unutar platnog razreda, različito postupanje prilikom odobravanja plaćenog odsustva, neujednačeno postupanje prilikom odobravanja i evidentiranja prekovremenog rada, slabosti u obračunu i kontroli isplate stimulacija, neuredno i neblagovremeno podnošenje zahtjeva za refundaciju naknada plaća za vrijeme bolovanja, neusklađenost podataka koji utiču na obračun dodatka po osnovu minulog rada.
Navedene slabosti ukazuju da institucije BiH i dalje nemaju jedinstven i funkcionalan okvir kojim bi se osigurala dosljedna primjena Zakona o plaćama i naknadama i povezanih podzakonskih akata. Imajući u vidu značaj izdataka za plaće i naknade u ukupnim rashodima institucija BiH[35], kao i činjenicu da nepravilnosti u ovoj oblasti mogu imati izravne financijske posljedice i utjecati na jednak tretman uposlenih, Ured za reviziju kontinuirano ukazuje na potrebu uspostavljanja adekvatnog nadzora nad primjenom relevantnog pravnog okvira. Neophodno je donošenje propisa kojim će se jasno urediti način provedbe nadzora, postupanje u slučaju različitih tumačenja i mehanizam za osiguranje jednoobrazne primjene propisa u svim institucijama BiH.

Preporučeno je Ministarstvu financija i trezora BiH da uspostavi efikasan sustav nadzora nad primjenom Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH definiranjem jasnih i preciznih procedura i postupka provedbe nadzora.

Nadalje, Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH[36] propisano je da platne razrede i koeficijente za radna mjesta koja nisu postojala u trenutku donošenja Zakona, na prijedlog institucije, utvrđuje Ministarstvo financija i trezora BiH, u skladu s načelima utvrđenim Zakonom i primjenom analognih platnih razreda i koeficijenata za postojeća slična radna mjesta. Istim zakonom propisano je i načelo transparentnosti prema kojem temeljna plaća za svako pojedino radno mjesto mora biti objavljena u Službenom glasniku BiH. U prethodnom razdoblju Ministarstvo je za pojedina radna mjesta davalo izravne ili neizravne suglasnosti za primjenu koeficijenata, odnosno koeficijenti su utvrđivani kroz analogiju, mišljenja ili obavijesti Ministarstva, ali isti nisu formalno uključeni u zakonski okvir niti su javno objavljeni na način koji osigurava potpunu transparentnost. Revizijom je utvrđeno da se kod pojedinih institucija BiH i dalje primjenjuju koeficijenti za obračun plaća za radna mjesta koja nisu izričito obuhvaćena Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH (članovi Povjerenstva za očuvanje nacionalnih spomenika BiH, ombudsman za zaštitu potrošača u BiH, zamjenik generalnog tajnika u Predsjedništvu BiH, direktor i zamjenik direktora Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, šef kabineta i savjetnika zamjenika predsjedatelja Vijeća ministara BiH i članovi Žalbenog vijeća pri Vijeću ministara BiH).

Preporučeno je Ministarstvu financija i trezora BiH da poduzme aktivnosti kako bi se platni razredi i koeficijenti za radna mjesta koja nisu izričito obuhvaćena Zakonom o

[35] U ukupnim rashodima i izdacima proračunskih korisnika i izravnim transferima s JRT-a (1.294.075.794 KM) za 2025. godinu, izdaci za bruto plaće i naknade sudjeluju s 59,18%.
[36] Članak 51. Zakona

plaćama i naknadama u institucijama BiH uredili na transparentan način i formalno uključili u odgovarajući zakonski okvir.

Pored toga i u 2025. godini konstatirano je da pitanje utvrđivanja efektivnog radnog staža, kao temelja za obračun dodatka na plaću po temelju minulog rada[37], nije u cijelosti uređeno na način koji osigurava jednoobrazno postupanje institucija BiH. Obzirom na to kako je isti problem prepoznat i prethodnih godina te da još uvijek nije osigurana jasna i jednoobrazna interpretacija pojma efektivnog radnog staža niti provjera podataka koji se koriste za obračun dodatka po ovom temelju, postoji rizik neujednačenog obračuna i različitog postupanja institucija BiH.

Preporučeno je Ministarstvu financija i trezora BiH da osigura jasnu i jednoobraznu interpretaciju pojma efektivnog radnog staža, te obveže institucije BiH da izvrše provjeru podataka koji se koriste kao temelj za obračun dodatka po osnovu minulog rada i propiše način postupanja u slučajevima utvrđenih neusuglašenosti ili više obračunate naknade.

3.11.2. Plaće i naknade uposlenih u pravosudnim institucijama

Plaće i naknade uposlenih u pravosudnim institucijama Bosne i Hercegovine uređene su Zakonom o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH[38], Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH[39] te njihovim internim aktima. Navedeni propisi različito uređuju pojedina prava iz radnog odnosa, uključujući plaće i određene naknade, u zavisnosti od kategorije radnih mjesta i statusa uposlenih u ovim institucijama.

Zakonom o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH[40] koji je u primjeni od 1.1.2006. godine, za određene kategorije radnih mjesta utvrđene su plaće u fiksnim iznosima ili u rasponu (uz godišnje usklađivanje s rastom prosječne neto plaće u BiH) te je utvrđeno pravo na regres i otpremninu. U prethodnom razdoblju Ustavni sud BiH je kroz više odluka utvrdio da pojedina zakonska rješenja nisu u skladu s Ustavom BiH i međunarodnim standardima jer ne osiguravaju jednak tretman sudaca, tužitelja i stručnog osoblja u pogledu određenih naknada. Odluke Ustavnog suda i sudbene presude donesene u korist uposlenih dovele su do izmjena i dopuna ovog zakona, kojima su pored već definiranih prava na regres i otpremninu utvrđena prava i na naknadu troškova ishrane tijekom rada, prijevoza, odvojenog života i smještaja, te naknade za dežurstvo i pripravnost sudaca i tužitelja.
Različito uređena prava uposlenih u pravosudnim institucijama tijekom godina bila su temelj za pokretanje tužbi.
Pojedinačnim revizijama je konstatirano da su u 2025. godini zaprimljeni novi tužbeni zahtjevi koji se najvećim dijelom odnose na potraživanja prava iz radnog odnosa, utvrđivanje diskriminacije radi naknada dežura i pripravnosti za rad, neisplaćene naknade za slučaj teže bolesti i za slučaj smrti bližnjeg člana porodice, utvrđivanje diskriminacije po osnovu isplaćivanja naknade za odlazak u mirovinu, poništenja rješenja po osnovu ocjene rada i slično. U tijeku su i postupci po tužbama uposlenika koji imaju status administrativno-tehničkog osoblja i koji potražuju da se utvrdi diskriminacija i naknada štete. Sud Bosne i Hercegovine je donio prvostepenu obvezujuću presudu[41] kojom je naloženo da se tužiteljima izvrši isplata potraživanja sa zakonskim zateznim kamatama i troškovima postupka. Na presudu je putem

[37] Prema Zakonu o plaćama i naknadama u institucijama BiH, dodatak na plaću temeljem radnog staža obračunava se u visini od 0,50% osnovne plaće za svaku započetu godinu efektivnog radnog staža, s tim da ukupan dodatak ne može biti veći od 20% osnovne plaće.
[38] Službeni glasnik BiH, broj 90/05, 32/07, 40/08 - odluka Ustavnog Suda, 77/20 i 79/24
[39] Službeni glasnik BiH, broj 50/08, 35/09, 75/09, 80/10, 32/12, 42/12, 50/12, 32/13, 87/13, 75/15, 88/15, 16/16, 94/16, 72/17, 25/2018, 32/20, 65/20, 59/22 i 20/25
[40] Službeni glasnik BiH, broj 90/05, 32/07-usvajanje zakona
[41] Broj: S1 3P 048118 24 P od 29.9.2025. godine

Pravobranilaštva izjavljena žalba po kojoj je donesena Odluka Apelacijskog vijeća Suda BiH[42] kojom je prvostepena presuda preinačena na način da se odbija tužbeni zahtjev. Protiv drugostepene presude Suda Bosne i Hercegovine izjavljen je vanredni pravni lijek te se odluka po istom čeka.

Iz svega navedenog može se zaključiti kako je nastavljen kontinuitet tužbenih zahtjeva kojima uposlenici potražuju isplate naknada iz radnog odnosa. Realizacija sudbenih presuda se vrši iz Proračuna institucija BiH, a realizira ih Ministarstvo financija i trezora BiH s pozicije izravnih transfera.

Osim toga, na temelju izvršenih pojedinačnih revizija, analiza pokazuje da u pravosudnim institucijama ne postoje dovoljno jasni, jedinstveni i transparentni kriteriji za određivanje plaća i statusa stručnog osoblja. U Tužiteljstvu BiH interni pravilnik nije u određenim segmentima u cijelosti usklađen sa zakonom usprkos višegodišnjim preporukama revizije. U Sudu BiH nisu precizno definirani parametri za vrednovanje radnih mjesta i određivanje visine plaća, dok Visoko sudbeno i tužiteljsko vijeće raspolaže širokim diskrecijskim ovlastima za određivanje plaća i statusa stručnog osoblja bez zakonom propisanih jedinstvenih kriterija.

Preporučeno je određenim pravosudnim institucijama da internim aktima detaljnije urede utvrđivanje kriterija i mjerila za razvrstavanje radnih mjesta i utvrđivanje plaća i platnih razreda u skladu s odredbama Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH.

3.11.3. Isplata jednokratne novčane pomoći uposlenim u institucijama BiH

Vijeće ministara BiH je donijelo Odluku o odobravanju sredstava tekuće rezerve za isplatu jednokratne novčane pomoći uposlenim u institucijama BiH[43] u neto iznosu od 1.000 KM po uposlenom[44]. Prema obrazloženju Odluke, sredstva su osigurana radi zaštite materijalnog položaja uposlenih u institucijama BiH u okolnostima privremenog financiranja i neblagovremenog usvajanja proračuna za 2025. godinu. Premda je svrha ove mjere bila ublažavanje posljedica nižih primanja nastalih zbog primjene osnovice iz 2024. godine umjesto osnovice za 2025. godinu, pomoć je isplaćena i uposlenima u pravosudnim institucijama na razini BiH čije plaće se obračunavaju u skladu sa Zakonom o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini BiH[45]. Primanja ovih uposlenih nisu bila izravno uvjetovana usvajanjem proračuna za 2025. godinu, jer se njihove plaće shodno Zakonu godišnje korigiraju za postotak povećanja prosječne mjesečne neto plaće u Bosni i Hercegovini[46] i ne ovise od osnovice za obračun plaće koju utvrđuje Vijeće ministara BiH. Premda je sadržaj Odluke mogao ostaviti prostor za različita tumačenja u pogledu obuhvata korisnika prava, iz njenog obrazloženja ne proizlazi da je pravo na jednokratnu novčanu pomoć bilo namijenjeno i uposlenima koji nisu bili pogođeni posljedicama neblagovremenog usvajanja proračuna.

[42] Broj: S 13 P 048118 25 Gž od 12.2.2026. godine
[43] Službeni glasnik BiH, broj 72/25
[44] Odlukom je propisano da se jednokratna pomoć ne isplaćuje članovima Predsjedništva Bosne i Hercegovine, zastupnicima i izaslanicima u Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine, predsjedatelju Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, ministrima i zamjenicima ministara u Vijeću ministara Bosne i Hercegovine, kao ni osobama koje u trenutku stupanja na snagu Zakona o Proračunu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2025. godinu nisu imale status uposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine
[45] Službeni glasnik BiH, br. 90/05, 32/07, 40/08 - odluka Ustavnog Suda, 77/2020 i 79/2024
[46] U 2025. godini plaće uposlenih u pravosudnim institucijama su po ovom temelju povećane za 9,4%.

Navedeno ukazuje da prilikom pripreme i realizacije Odluke nisu u cijelosti usklađeni svrha odobravanja sredstava, kriteriji za ostvarivanje prava i stvarni obuhvat korisnika jednokratne novčane pomoći.

3.12. Reforma javne uprave

Fond za reformu javne uprave, uspostavljen Memorandumom o razumijevanju koji su potpisali Vijeće ministara BiH, entitetske vlade, Brčko distrikt BiH i donatorski partneri, predstavljao je do 2018. godine jedinstven institucionalni mehanizam kroz koji je financirano i u cijelosti implementirano 26 reformskih projekata u oblastima upravljanja ljudskim resursima, razvoja e-uprave, koordinacije politika i unaprjeđenja pružanja usluga. Istekom Memoranduma 2018. godine, bez njegovog produljenja, Fond je postao funkcionalno neaktivan. Uslijed nemogućnosti Vijeća ministara BiH, Vlade FBiH, Vlade RS i Vlade Brčko distrikta BiH da postignu konsenzus o produljenju Memoranduma, pojedini ključni donatori (Švedska agencija za međunarodnu razvojnu suradnju i Vlada Danske) povukli su se iz Fonda, a preostala sredstva nalaze se na posebnim računima, čekajući institucionalnu odluku o budućnosti Fonda.

Tijekom 2025. godine nije bilo pomaka u rješavanju ovog pitanja, premda je Ured koordinatora za reformu javne uprave o problemu više puta izvješćivao Vijeće ministara BiH. Na kraju 2025. godine Fond je raspolagao iznosom od 10.580.469 KM (raspoloživa sredstva iz završenih projekata, sredstva na temelju uplata donatora i domaćih vlasti i kamata), koja se i dalje mogu smatrati raspoloživim za nove projekte uz suglasnost Upravnog odbora Fonda.

Nakon što su sve nadležne vlade donijele odluke o produljenju važenja Strateškog okvira i Akcijskog plana za reformu javne uprave do 2027. godine, tijekom 2024. završena je izrada Revidiranog akcijskog plana. U prethodnoj godini održani su sastanci s koordinatorima i Delegacijom EU u BiH na temu deblokade sredstava iz Fonda, pri čemu je Delegacija EU podržala finalno usuglašavanje plana i najavila sastanak s donatorima nakon što isti bude upućen na usvajanje. Ured je sredinom 2025. godine članovima Koordinacijskog odbora uputio Informaciju o potrebi hitnog usvajanja Revidiranog akcijskog plana, ali odgovor nije dobiven.

Revidirani akcijski plan usvojile su Vlada Brčko distrikta BiH i Vlada FBiH, dok Vlada RS to nije učinila. Prema dostupnim informacijama, Vijeće ministara BiH na sjednici održanoj 15. 1. 2026. godine nije ni razmatralo Informaciju o Prijedlogu odluke o usvajanju Revidiranog akcijskog plana, čime ključna odluka na razini države ostaje neriješena, a dugogodišnji problem nefunkcioniranja Fonda ostaje prisutan i dalje.

Fond ima suštinski značaj za uspostavljanje efikasnog sustava javne uprave i napretka BiH u procesu europskih integracija, te je u tom smislu neophodan proaktivan stav svih institucija koje sudjeluju u stvaranju preduvjeta za neometano funkcioniranje i održivost Fonda kako bi se dugogodišnji problem riješio na prihvatljiv način utemeljen na zajedničkom dogovoru.

3.13. Zalihe materijala i robe

Institucije BiH[47] koje raspolažu zalihama materijala i robe tijekom 2025. godine nisu u cijelosti vršile evidentiranje nabave materijala u glavnoj knjizi na klasi 2 – Zalihe u skladu s Pravilnikom o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija BiH[48]. Naime, Pravilnikom je definirano da se na klasi 2 – Zalihe, evidentiraju zalihe materijala i robe s pripadajućom razlikom u cijeni i ukalkuliranim porezom na robu, kao i sitni inventar na zalihi i u uporabi[49]. Materijal i sitni inventar evidentiraju se samo unutar klase 2 u cilju kontrole nad njihovom upotrebom, s obzirom na to da se nabava ovih vrijednosti stavlja neposredno na rashode[50].
Neuspostavljanjem sustava o evidencijama zaliha nije u cijelosti osigurano pouzdano iskazivanje i kontrola zaliha.

Preporučeno je institucijama BiH koje raspolažu zalihama da uspostave pouzdan sustav evidentiranja i kontrole utroška zaliha u skladu s odredbama Pravilnika o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija BiH.

II. REVIZIJA UČINKA

Provedbom revizija učinka Ured za reviziju vrši pregled ili ispitivanje određenog aspekta poslovanja cijele ili dijela institucije, programa ili aktivnosti, te nastoji doprinijeti efikasnijoj, efektivnijoj i ekonomičnijoj javnoj upravi.

4. PREGLED OBAVLJENIH REVIZIJA UČINKA

Tijekom 2025. godine Ured za reviziju je objavio četiri izvješća o obavljenim revizijama učinka i dva izvješća o izvršenim praćenjima realizacije preporuka.

Ured za reviziju institucija BiH je u 2025. godini objavio četiri izvješća revizije učinka: „Energetska efikasnost u institucijama BiH“, „Donošenje i osiguravanje primjene etičkog kodeksa u institucijama BiH“, „Aktivnosti institucija BiH na osiguravanju konkurencije u javnim nabavama“ i „Efikasnost institucija BiH u uspostavi jednoobraznog raspoređivanja uposlenog unutar platnog razreda“.

U ovim izvješćima prezentirani su nalazi, relevantni zaključci i preporuke dane odgovornim institucijama. Prema mišljenju Ureda za reviziju, implementacija preporuka bi osigurala poboljšanje ili otklanjanje uočenih slabosti i nedostataka u oblastima koje su bile predmet revizije.

Preostala dva izvješća koja su objavljena u 2025. godini su izvješća o praćenju realizacije preporuka iz ranije objavljenih izvješća revizije učinka. Izvješća revizije učinka iz ranijeg perioda čija se realizacija preporuka pratila su: „Utvrđivanje carinske vrijednosti rabljenih motornih

[47] Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova, Državna agencija za istrage i zaštitu, Granična policija BiH, Služba za poslove sa strancima, Služba za zajedničke poslove institucija BiH i Zavod za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH
[48] Broj 08-02-2-97-2/25 od 26.12.2025. godine
[49] Članak 35. Pravilnika
[50] Članak 36. stavak (1) Pravilnika

vozila“ iz prosinca 2018. godine; i „Aktivnosti institucija BiH u procesu donošenja pravilnika o unutarnjem ustrojstvu“ iz prosinca 2018. godine.

5. NALAZI I PREPORUKE

U ovom poglavlju predstavljeni su glavni nalazi i preporuke četiri objavljena izvješća revizije učinka.

5.1. Energetska efikasnost u institucijama BiH

Ured za reviziju institucija BiH je proveo reviziju s ciljem da se utvrdi osigurava li postojeći način upravljanja potrošnjom energije efikasno korištenje iste u objektima institucija BiH.

Revizija je pokazala kako na razini institucija BiH ne postoje ažurirane evidencije objekata koje sadrže podatke o površini objekata, energetskim karakteristikama i u sklopu kojih se redovito prati potrošnja energije, vode i emisija stakleničkih plinova. Utvrđeno je da na razini institucija BiH ne postoji sveobuhvatan planski pristup na unaprjeđenju energetske efikasnosti objekata koje koriste institucije BiH s utvrđenim financijski isplativim mjerama.

U odsustvu planskog pristupa institucije BiH ne implementiraju mjere energetske efikasnosti ili se iste djelomice implementiraju. Na razini institucija BiH nije uspostavljen niti mehanizam redovitog izvješćivanja Vijeća ministara BiH o potrošnji energije, implementiranim mjerama energetske efikasnosti kao i ostvarenih ušteda. Jedan od razloga ovakvog stanja je to što organizacijska struktura za upravljanje potrošnjom energije nije u cijelosti uspostavljena u skladu s Odlukom Vijeća ministara BiH o uspostavljanju Sustava energetskog menadžmenta i Informacijskog sustava energetske efikasnosti u institucijama BiH.

U takvim okolnostima uvođenje sustavnog upravljanja energijom u institucijama BiH ostaje na deklarativnoj razini bez značajnijih rezultata u vidu efikasnije potrošnje energije i proračunskih sredstava.

Glavni nalazi revizije:

Nisu uspostavljene ažurne evidencije objekata institucija BiH i potrošnje energije.

- Na razini institucija BiH nije uspostavljena precizna i sveobuhvatna evidencija objekata koje koriste institucije BiH u sklopu koje se redovito prati potrošnja energije, vode i emisija stakleničkih plinova.

- Premda je Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH (u daljnjem tekstu: MVTEO BiH) uz potporu UNDP-a uveo Informacijski sustav energetske efikasnosti (EMIS) u okviru koga su uspostavljene evidencije objekata koje koriste institucije BiH i koje sadrže podatke o površini, energetskim karakteristikama objekata, kao i podatke o potrošnji energije i vode u konačnici nisu uspostavljene sveobuhvatne i pouzdane evidencije.

- Uspostavljena evidencija statičkih podataka u okviru EMIS-a, odnosno objekata koje koriste institucije BiH nije ažurirana od prvobitnog uvođenja EMIS-a u institucije BiH 2019. godine. Osim nepostojanja pouzdanih statičkih podataka u EMIS-u nedostaju i dinamički podaci, odnosno podaci o potrošnji energije u objektima koje koriste institucije BiH. U

EMIS-u nedostaju podaci o potrošnji električne energije, toplotne energije i vode sa preko 13.000 mjesečnih računa za objekte koje koriste institucije BiH.

- Jedan od glavnih razloga nepostojanja ažuriranih evidencija je to što MVTEO BiH kao institucija nadležna za vođenje i održavanje EMIS-a u skladu s Odlukom VM BiH iz 2019. godine o uspostavi Sustava energetskog menadžmenta i Informacijskog sustava energetske efikasnosti u institucijama BiH još uvijek nije preuzeo upravljanje EMIS-om od UNDP-a uslijed nedostatka osoblja.

- MVTEO je prema Odluci VM BiH iz 2019. godine bio obvezan da sistematizira i popuni dva radna mjesta u čijim opisima poslova bi između ostalog bili i poslovi vođenja i održavanja EMIS-a. Međutim, procedura izmjene Pravilnika o unutarnjem ustrojstvu u MVTEO BiH nije okončana niti je MVTEO BiH na drugi način osigurao kontinuitet u obavljanju poslova vezano za upravljane EMIS-om.

- Uslijed nedostatka podataka o objektima i mjesečnoj potrošnji ne postoji ni mogućnost kontinuiranog praćenja potrošnje i provedbe pouzdanih analiza potrošnje kao ni praćenja emisije stakleničkih plinova.

Nije osiguran koordiniran pristup na unaprjeđenju energetske efikasnosti u institucijama BiH.

- Na razini institucija BiH nije osiguran sveobuhvatan planski pristup na unaprjeđenju energetske efikasnosti objekata koje koriste institucije BiH.

- VM BiH nije razmatrao plan sa detaljno razrađenim mjerama energetske efikasnosti iz razloga što MVTEO BiH kao nadležna koordinirajuća institucija BiH u ovoj oblasti nije ni uputio isti u proceduru.

- MVTEO BiH je uz potporu donatora izradio Program s Akcijskim planom ulaganja u poboljšanje energijske efikasnosti zgrada u vlasništvu institucija BiH u sklopu koga su izrađene stručne procjene za 35 objekata u vlasništvu institucija BiH. Međutim, MVTEO BiH nije poduzimao aktivnosti kako bi se ovaj Program uputio VM BiH na razmatranje i usvajanje.

- Premda na razini institucija BiH nije osiguran sveobuhvatan planski pristup u određenim slučajevima stvorene su pretpostavke za implementaciju financijski isplativih mjera u institucijama BiH. U SZP-u i SIPA-i su stvorene pretpostavke za implementaciju financijski isplativih mjera zahvaljujući provedenim detaljnim energetskim pregledima objekata u sklopu kojih su dane preporuke za implementaciju mjera energetske efikasnosti. Kada je riječ o implementaciji preporučenih mjera, samo je SZP poduzimao aktivnosti na implementaciji. Međutim, u većini objekata SZP-a u kojima su provedeni detaljni energetski pregledi konstatirana je djelomična implementacija preporučenih mjera.

Nije uspostavljen mehanizam redovitog izvješćivanja o potrošnji energije i poduzetim mjerama

- Na razini institucija BiH nije uspostavljen mehanizam redovitog praćenja i izvješćivanja o poduzetim mjerama energetske efikasnosti i ostvarenim uštedama.

- Premda je VM BiH na prijedlog MVTEO BiH donio Odluku o uspostavi Sustava energetskog menadžmenta u cilju postizanja održivog upravljanja energijom u institucijama BiH još 2019. godine, MVTEO BiH je podnio samo jedno izvješće VM BiH o ostvarenim rezultatima uspostavljenog Sustava energetskog menadžmenta.

- Osim što nije uspostavljeno redovito godišnje izvješćivanje dodatni problem predstavlja i to što su podaci o ukupnoj potrošnji energije nepotpuni.

- Ne postoje razvijene ni procedure za verifikaciju ostvarenih ušteda u potrošnji energije nakon poduzetih mjera energetske efikasnosti.

Dane preporuke: Preporuke su upućene Ministarstvu vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH i Službi za zajedničke poslove institucija BiH.

Preporuke Ministarstvu vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH:

- ***Osigurati kadrovske pretpostavke za obavljanje poslova vođenja i održavanja Informacijskog sustava energetske efikasnosti kao i koordinacije institucija BiH po pitanju unaprjeđenja energetske efikasnosti.***
- ***Osigurati sveobuhvatne i precizne evidencije potrošnje energije u objektima koje koriste institucije BiH.***
- ***Osigurati sveobuhvatnu koordinaciju institucija po pitanju unaprjeđenja energetske efikasnosti objekata koje koriste institucije BiH.***
- ***Uspostaviti mehanizam redovitog izvješćivanja Vijeća ministara BiH kao i javnosti o rezultatima uspostavljenog Sustava energetskog menadžmenta.***

Preporuka Službi za zajedničke poslove institucija BiH:

- ***Pratiti i verificirati ostvarene uštede nakon provedenih mjera energetske efikasnosti u objektima u kojima Služba upravlja potrošnjom energije.***

5.2. Donošenje i osiguravanje primjene etičkog kodeksa u institucijama BiH

Ured za reviziju institucija BiH je proveo reviziju s ciljem da se ispita je li proces donošenja i osiguravanja primjene etičkog kodeksa u institucijama BiH efikasan.

Revizija je pokazala da Vijeće ministara BiH i većina institucija BiH nisu bili blagovremeni u procesu donošenja kodeksa kojim se regulira ponašanje službenika uposlenih u institucijama BiH. U institucijama BiH nije donesen etički kodeks za osobe koje su zasnovale radni odnos imenovanjem, odnosno postavljanjem na dužnost u instituciju.

Mehanizmi osiguravanja primjene etičkih kodeksa u institucijama BiH nisu u cijelosti razvijeni. Većina institucija nije osigurala potrebne smjernice kojim će dodatno pojasniti ponašanja koja mogu predstavljati kršenje etičkih kodeksa. Većina institucija ne prati primjenu etičkih kodeksa, ne izvješćuje o njihovoj primjeni te ne vrši ažuriranja etičkih kodeksa. Evidencije prijava za potencijalna kršenja etičkog kodeksa nisu centralizirane te u većini slučajeva i ne služe za provedbu analiza za područja koja su najizloženija riziku.

Glavni nalazi revizije:

Vijeće ministara BiH i većina institucija BiH nisu bili blagovremeni u procesu donošenja kodeksa kojim se regulira ponašanje službenika uposlenih u institucijama BiH:

- VM-u BiH je bilo potrebno četiri godine da od izmjene Zakona o državnoj službi, kojim se predviđa usvajanje kodeksa za državne službenike, na prijedlog ADS-a, usvoji kodeks državnih službenika u institucijama BiH.
- Polovina institucija prije donošenja ovog kodeksa nije imala donesene svoje kodekse ponašanja, premda su bile osnovane u razdoblju od 1996. pa do 2010. godine.
- Samo 10 od ukupno 73 institucije propisalo je pravila ponašanja za svoje uposlene iste godine kada su i zvanično započeli s radom.
- I pored preporuka Vijeća Europe, nije donesen etički kodeks za osobe koje su zasnovale radni odnos imenovanjem, odnosno postavljenjem na dužnost u instituciju.
- Oko 30% institucija BiH nije na svojim web-stranicama objavilo etičke kodekse, a samo jedna, od ukupno 73 institucije, je objavila kodeks na početnoj web-stranici.

Institucije BiH nisu efikasne u procesu osiguravanja mehanizama primjene etičkih kodeksa:

- Većina institucija nije osigurala potrebne smjernice kojim će dodatno pojasniti ponašanja koja mogu predstavljati kršenje etičkih kodeksa, kao i smjernice kojim će se rukovoditi službenici prilikom ocjene potencijalno etički osjetljivih situacija.
- Većina institucija ne prati primjenu etičkih kodeksa, ne izvješćuje o njihovoj primjeni te ne vrši ažuriranje etičkih kodeksa.
- Evidencije prijava za potencijalna kršenja etičkog kodeksa nisu centralizirane i ne služe za provedbu analiza za područja koja su najizloženija riziku.
- U analiziranim konačnim rješenjima o disciplinskim postupcima protiv službenika u institucijama iz uzorka, rijetko su spomenuti etički kodeksi i specifične povrede tog akta.
- Premda se obuke iz oblasti etike održavaju kontinuirano u institucijama BiH, značajan postotak službenika iz 40% institucija nije u protekle tri godine pohađao obuke iz oblasti etike u javnoj upravi.

Dane preporuke: Preporuke su upućene Vijeću ministara BiH, institucijama BiH i Agenciji za državnu službu.

Preporuka Vijeću ministara BiH:

- ***Razmotriti potrebu donošenja kodeksa za imenovane osobe u institucijama BiH.***

Preporuke institucijama BiH:

- ***Potrebno je osigurati dostupnost važećih etičkih kodeksa svim zainteresiranim stranama.***
- ***Potrebno je razvijati i unaprjeđivati mehanizme kojima se osigurava primjena etičkih kodeksa u institucijama BiH.***
- ***Institucije BiH trebaju voditi i unaprijediti evidencije, analize i ažuriranje postojećih etičkih kodeksa.***
- ***Institucije BiH trebaju osigurati svojim službenicima redovite obuke iz oblasti etike.***

Preporuka Agenciji za državnu službu:

- ***Provesti analizu potreba za unaprjeđenjem postojećeg kodeksa državnih službenika.***

5.3. Aktivnosti institucija BiH na osiguravanju konkurencije u javnim nabavama

Ured za reviziju institucija BiH je proveo reviziju s ciljem da se ispita jesu li institucije BiH efikasne u poduzimanju aktivnosti u osiguravanju konkurencije u javnim nabavama.

Provedena revizija je utvrdila kako institucije BiH ne djeluju uvijek transparentno, jednako i nediskriminirajuće prema svim ponuđačima u postupcima javnih nabava, čime ne osiguravaju pravičnu i aktivnu konkurenciju. Utvrđeno je nedostatno korištenje dostupnih alata za jačanje transparentnosti i ograničavanje konkurencije kroz tendersku dokumentaciju i ocjenjivanje ponuda. Nedostatno jasno definirani postupci ispitivanja tržišta, kao i ustaljene prakse koje odstupaju od načela transparentnosti i konkurentnosti, ukazuju na slabosti koje ograničavaju konkurenciju u postupcima javnih nabava. Izostanak sustavnog praćenja, analize postupaka i žalbi, dodatno onemogućava institucijama da na vrijeme identificiraju i otklone uočene nedostatke i unaprijede konkurenciju.

Utvrđeno je kako nadležne institucije nisu efikasne u uspostavi mehanizama koji trebaju doprinijeti većoj konkurenciji u javnim nabavama. Sve funkcionalnosti elektroničkih nabava, koje bi omogućile lakši pristup tržištu, smanjile administrativne barijere i potakle sudjelovanje većeg broja ponuđača, još uvijek nisu uspostavljene. Napredak u ovom procesu u velikoj mjeri ovisi o planiranim zakonskim izmjenama. Uspostavljena e-aukcija nije postigla očekivani efekt povećanja konkurencije i smanjenja cijena. Više od polovice planiranih e-aukcija nije provedeno, a u nekim slučajevima, ugovori su dodijeljeni ponuđačima s višim cijenama, što je dovelo do gubitka ušteda. Iskustva u primjeni ukazuju na brojne operativne i sustavne slabosti koje umanjuju efekte ovog alata i ukazuju na potrebu za temeljnim unaprjeđenjem. Kašnjenje specijalnog nadzora usporava smanjenje rizika od zabranjenih sporazuma i smanjuje efikasnost sustava.

Glavni nalazi revizije:

Institucije BiH ne djeluju uvijek transparentno, jednako i nediskriminirajuće prema svim ponuđačima u postupcima javnih nabava, čime ne osiguravaju pravičnu i aktivnu konkurenciju.

- Institucije BiH ne sprovode sve postupke javne nabave na transparentan način i ne koriste u cijelosti mogućnosti Portala javnih nabava da poboljšaju transparentnost. Oko 15% ugovora dodijeljeno je putem pregovaračkog postupka bez objave. U 2023. institucije BiH gotovo da nisu objavljivale informacije o pregovaračkim postupcima bez obavještenja, a samo 22 od 75 institucija BiH koristile su Portal javnih nabava za prikupljanje cijena ili ponuda u izravnim sporazumima.

- Skoro polovica institucija BiH bar jednom je narušila jednak tretman ponuđača i uvjete pravične i aktivne konkurencije prilikom pripreme tenderske dokumentacije ili ocjene ponuda. Konkurencija je narušavana kroz ograničavajuće uvjete, nejasne kriterije, spajanje različitih predmeta, netočne procjene vrijednosti, neprecizne obrasce za ocjenu ponuda, greške u provjeri uvjeta, odbacivanje zbog formalnosti, nedostatno razjašnjavanje nejasnoća i dr.

- Uzrok slabosti izrade tenderskih dokumentacija može biti u nedostatnoj i nepotpunoj provedbi prethodne provjere tržišta, koja je preduvjet za kvalitetnu izradu tenderskih dokumentacija. Prethodna provjera tržišta se različito primjenjuje i dokumentira, a zakonska regulativa ne precizira opseg i minimalne uvjete njene provedbe. Slabosti u ocjeni ponuda i izbora ponuđača proističu iz nedostatne pozornosti pri evaluaciji. Također, utvrđeno je kako izostanak sustavnog praćenja, analize postupaka i žalbi, dodatno onemogućava institucijama da na vrijeme identificiraju i otklone uočene nedostatke i unaprijede konkurenciju.

Nadležne institucije nisu efikasne u uspostavi mehanizama koji trebaju doprinijeti većoj konkurenciji u javnim nabavama.

- Razvoj elektroničkih javnih nabava, koji treba omogućiti lakši pristup tržištu, smanjiti administrativne barijere i pospješiti sudjelovanje većeg broja ponuđača, kasni. Većina modula na kojima se baziraju elektroničke nabave još uvijek nije uspostavljena. Za većinu modula preduvjet je usvajanje novog zakona o javnim nabavama, a rok za izradu istog je, prema Strategiji 2024. – 2028., do konca 2025. godine.

- E-aukcija u institucijama BiH nije postigla očekivani efekt povećanja konkurencije i smanjenja cijena. Tamo gdje su e-aukcije provedene, sniženja cijena nisu uvijek ostvarena, a zabilježeni su i slučajevi dodjele ugovora ponuđačima s višom cijenom, što podriva svrhu e-aukcije. Ovakvi ishodi su jednim dijelom posljedica slabosti propisa koji uređuju način dodjele ugovora i sprečavanje mogućih zlouporaba.

- Konkurencijsko vijeće BiH i Agencija za javne nabave BiH kasne u realizaciji aktivnosti povećanja nadzora kod mogućih zabranjenih sporazuma (koluzija) između ponuđača koja je planirana Strategijom javnih nabava 2024. – 2028.

Dane preporuke: Preporuke su upućene Agenciji za javne nabave, Konkurencijskom vijeću i institucijama BiH.

Preporuke Agenciji za javne nabave:

- ***Analizirati slabosti u osiguravanju konkurencije u javnim nabavama, te na temelju toga poduzeti mjere na unaprjeđenju.***
- ***Osigurati dosljednu primjenu strateških opredjeljenja i unaprijediti izvješćivanje.***

Preporuka Konkurencijskom vijeću:

- ***Provesti aktivnosti na realizaciji strateškog opredjeljenja koje se tiče povećanja nadzora kod mogućih zabranjenih sporazuma (koluzije) ponuđača.***

Preporuka institucijama BiH:

- ***Analizirati i unaprijediti prakse pripreme i provedbe postupaka javne nabave s ciljem poticanja konkurencije.***

5.4. Efikasnost institucija BiH u uspostavi jednoobraznog raspoređivanja uposlenog unutar platnog razreda

Ured za reviziju institucija BiH je proveo reviziju s ciljem da se ispita jesu li institucije BiH efikasne u uspostavi jednoobraznog raspoređivanja uposlenog unutar platnog razreda.

Nalazi revizije ukazuju na to da institucije BiH neujednačeno primjenjuju Metodologiju za raspoređivanje uposlenog unutar platnog razreda. Različito tumačenje ključnih kriterija dovelo je do neujednačene primjene Metodologije prilikom raspoređivanja uposlenog unutar platnog razreda na temelju stručnog i naučnog zvanja, ocjena rada, internog premještaja i upošljavanja putem javnog natječaja. Ministarstvo financija i trezora BiH nije uspostavilo efikasan nadzor nad primjenom Metodologije u okviru njene evaluacije, ažuriranja i pravodobnog predlaganja izmjena propisa, kao i sustavne komunikacije sa institucijama BiH u svezi s njenom primjenom, što je imalo utjecaj na neujednačenu praksu primjene Metodologije i pravnu nesigurnost u institucijama BiH.

Glavni nalazi revizije:

Neujednačena primjena Metodologije za raspoređivanje uposlenog unutar platnog razreda u institucijama BiH

- Institucije BiH ne primjenjuju Metodologiju na jednoobrazan način prilikom odlučivanja o napredovanju uposlenih na temelju stručnog ili naučnog zvanja, ocjena rada, internog premještaja ili upošljavanja putem javnog natječaja.
- Određene institucije su omogućile napredovanje na temelju uvjerenja o ekvivalenciji zvanja, premda to nije u skladu sa stavovima MFT-a i sudbenim presudama.
- Napredovanja su se odobravala više puta na temelju istog zvanja, premda Metodologija to ne predviđa.

- Tumačenje povezanosti zvanja s radnim mjestom nije ujednačeno – kriteriji variraju između različitih institucija.
- Nisu jasno definirani rokovi i način računanja potrebnog razdoblja za napredovanje na temelju ocjena rada.
- Pojedine institucije su različito postupale prema uposlenima koji su koristili porodiljno odsustvo prilikom ocjenjivanja za napredovanje.
- Prilikom internih i eksternih premještaja te upošljavanja putem javnog oglasa, nisu uvijek dosljedno primjenjivani kriteriji za određivanje platnog razreda.

Neefikasan sustav nadzora, evaluacije i unaprjeđenja Metodologije za raspoređivanje uposlenog unutar platnog razreda.

- Ministarstvo financija i trezora BiH, u skladu sa Zakonom o plaćama, ima nadležnost nad primjenom ovog zakona i Metodologije, ali nije uspostavio efikasan sustav nadzora u okviru evaluacije, ažuriranja i pravodobnog predlaganja izmjena propisa (Metodologije).
- Povjerenstvo za plaće identificiralo je nepravilnosti 2021. i pripremilo Prijedlog izmjena, koji Ministarstvo financija i trezora BiH nije pravodobno proslijedilo Vijeću ministara BiH, a nakon isteka mandata Povjerenstva nije imenovano novo tijelo za praćenje primjene i unaprjeđenja Metodologije.
- Ministarstvo financija i trezora BiH odgovara na upite institucija, ali ne postoji sveobuhvatna evidencija o upitima i odgovorima, što otežava praćenje primjene Metodologije i pravodobno reagiranje na neujednačenosti.
- Nema dostupnih podataka o fiskalnim efektima pomjeranja uposlenih unutar platnih razreda, što otežava procjenu utjecaja na proračun institucija BiH.
- Nedostatak jasne i konzistentne politike plaća doveo je do situacija u kojima koeficijenti nižerangiranih uposlenih, uslijed napredovanja, premašuju koeficijente višerangiranih pozicija, što narušava pravičnost i motivaciju uposlenih.

Dane preporuke: Preporuke su upućene Ministarstvu financija i trezora BiH i institucijama BiH iz uzorka.

Preporuka Ministarstvu financija i trezora BiH:

- **Analizirati postojeći proces raspoređivanja uposlenih unutar platnih razreda u institucijama BiH i poduzeti sve potrebne aktivnosti u cilju uspostavljanja efikasnog nadzora nad primjenom Metodologije.**

Preporuka institucijama BiH iz uzorka:

- **Osigurati pravilnu i jednoobraznu primjenu Metodologije koja se, između ostalog, zasniva na sudbenoj praksi i mišljenjima Ministarstvo financija i trezora BiH, uz unaprjeđenje unutarnje kontrole i edukacije.**

6. REALIZACIJA PREPORUKA REVIZIJE UČINKA

U ovom poglavlju dan je kratak pregled dva objavljena izvješća o praćenju realizacije preporuka revizije učinka.

Praćenje postupanja institucija BiH po datim preporukama revizije učinka je aktivnost koju Ured za reviziju provodi sa ciljem osiguravanja efektivnosti revizijskih izvješća, pravodobne i efikasne realizacije preporuka i pružanja povratnih informacija za Ured za reviziju, te zakonodavnu i izvršnu vlast o realizaciji danih preporuka.

Ured za reviziju institucija BiH je u 2025. godini proveo praćenje realizacije preporuka za dva izvješća revizije učinka: „Utvrđivanje carinske vrijednosti rabljenih motornih vozila“ iz prosinca 2018. godine; i „Aktivnosti institucija BiH u procesu donošenja pravilnika o unutarnjem ustrojstvu“ iz prosinca 2018. godine. Pregled realizacije preporuka dan je u nastavku.

Tablica 7. Stupanj realizacije preporuka revizije učinka utvrđen u izvješćima o praćenju iz 2025. godine

Stupanj realizacije	Postotak realizacije preporuka u izvješću o praćenju iz 2025. godine
Realizirano	0%
Djelomice	78%
Početne aktivnosti	22%
Nisu poduzete aktivnosti	0 %
Ukupno	100 %

Kao što se vidi iz tablice, u dva izvješća o praćenju objavljena 2025. godine ocijenjeno je ukupno devet preporuka. Sedam preporuka, odnosno 78%, ocijenjeno je kao djelomice realizirano (u institucijama je u tijeku realizacija preporuka, odnosno izvjesna je realizacija aktivnosti koje vode realizaciji preporuke), dok su za dvije preporuke, odnosno 22%, poduzete početne aktivnosti (institucije su planirale ili stvaraju preduvjete za realizaciju aktivnosti koje vode realizaciji preporuke). Nijedna preporuka nije ocijenjena kao u cijelosti realizirana, ali ni kao preporuka po kojoj nisu poduzimane aktivnosti.

6.1. Utvrđivanje carinske vrijednosti rabljenih motornih vozila

Rezultati praćenja za izvješće „Utvrđivanje carinske vrijednosti rabljenih motornih vozila“ ukazuju na to da je stanje u predmetnoj oblasti unaprijeđeno u odnosu na razdoblje kada je rađena revizija. Praćenjem je utvrđeno kako su tri preporuke djelomice realizirane, dok je za jednu preporuku poduzeta faza početnih aktivnosti na realizaciji.

Imajući u vidu stupanj realizacije preporuka, može se konstatirati kako je stanje u revidiranoj oblasti unaprijeđeno. Međutim, Uprava za neizravno oporezivanja će tek nakon implementacije svih danih preporuka osigurati uspostavljanje efikasnog sustava utvrđivanja carinske vrijednosti rabljenih motornih vozila.

S tim u svezi, najznačajnije aktivnosti koje je Uprava za neizravno oporezivanja poduzela na unaprjeđenju stanja u revidiranoj oblasti uključuju: donošenje Smjernica za utvrđivanje carinske vrijednosti rabljenih motornih vozila (Smjernice) koje definiraju redoslijed metoda, postupke kod odstupanja i obrasce zapisnika, uvođenje šifre metode u Jedinstvenu carinsku ispravu, organiziranje obuka za službenike, uspostavljanje sustava praćenja kroz izvješća

carinskih ispostava i instrukcije Sektora za carine, proširenje nadzora putem međunarodne provjere faktura, unaprjeđenje izvješćivanja kroz Portal i SQL analitiku, te povećanje transparentnosti objavom mjesečnih informacija na mrežnoj stranici i postavljanjem monitora u carinskim ispostavama.

Praćenjem je utvrđeno kako su tri preporuke djelomice realizirane, dok su za jednu preporuku poduzete početne aktivnosti na realizaciji. Preporuka koja se odnosi na jednoobrazan pristup utvrđivanja carinske vrijednosti je djelomice realizirana donošenjem Smjernica, koje predstavljaju temelj za dosljedno postupanje, s obzirom na to da Uprava za neizravno oporezivanja nije dokazala kako se ovaj jednoobrazan pristup u praksi dosljedno primjenjuje.

Preporuke vezane za nadzor i kontrolu usklađenosti praksi te primjenu metoda po propisanom redoslijedu također su ocijenjene kao djelomice realizirane, jer nedostaju sustavne analize prikupljenih podataka i jasno definirane korektivne mjere u slučajevima uočenih odstupanja.

Preporuka koja se odnosi na povećanje transparentnosti postupka carinjenja nalazi se u fazi početnih aktivnosti. Premda su objavljene temeljne informacije na mrežnoj stranici UNO-a, organizirane obuke za službenike i uspostavljena medijska komunikacija, određeni dijelovi preporuke još nisu provedeni. Nisu pripremljeni informativni materijali (brošure i plakati) koji bi sadržavali sve relevantne informacije o carinskom postupku, pravima i obvezama stranaka, niti je unaprijeđen završni dokument o carinjenju robe (otpremnica) kako bi sadržavao podatke o trajanju pojedinih faza postupka.

6.2. Aktivnosti institucija BiH u procesu donošenja pravilnika o unutarnjem ustrojstvu

Rezultati praćenja za izvješće „Aktivnosti institucija BiH u procesu donošenja pravilnika o unutarnjem ustrojstvu“ ukazuju na to kako je uočen manji napredak u stanju ove oblasti u odnosu na razdoblje kada je rađena revizija. Po svim danim preporukama poduzimane su aktivnosti: četiri preporuke su djelomice realizirane, dok su kod jedne preporuke konstatirane početne aktivnosti.

Imajući u vidu stupanj realizacije preporuka, može se konstatirati kako su institucije poduzimale aktivnosti na unaprjeđenju stanja u revidiranoj oblasti, ali kako stanje i dalje nije zadovoljavajuće. Još uvijek 22 od 54 promatrane institucije nisu uskladile svoje pravilnike, premda je proteklo više od deset godina od roka u kojem su to bile dužne učiniti. Da bi se stanje moglo ocijeniti kao potpuno zadovoljavajuće potrebno je osigurati potpunu realizaciju svih preporuka.

VM BiH je u razdoblju nakon objave Izvješća razmatrao izvješća o primjeni Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa čije odredbe se primjenjuju prilikom izrade prijedloga pravilnika o unutarnjem ustrojstvu s ciljem poboljšanja Jedinstvenih pravila i procjene njihove primjene. U sklopu izvješća je između ostalog konstatiran nizak stupanj primjene analitičkih postupaka koji prethode izradi propisa, uključujući i pravilnike o unutarnjem ustrojstvu, kao i ograničene analitičke kapacitete u institucijama. Premda je VM BiH donio zaključke s ciljem unaprjeđenja Jedinstvenih pravila, istima su adresirana prvenstveno pitanja koja se odnose na normativno-pravne poslove, ali ne i analitičke procese koji prethode izradi pravnih propisa. U razdoblju nakon objave Izvješća revizije, institucije VM BiH su prilikom donošenja pravilnika o unutarnjem ustrojstvu primjenjivale odredbe Metodologije procjene utjecaja prilikom izrade propisa, a koja je sastavni dio Jedinstvenih pravila za izradu pravnih propisa. S tim u svezi, institucije VM BiH

prilikom slanja prijedloga pravilnika na mišljenje i suglasnost nadležnim institucijama provode pisane analize – procjene utjecaja. Međutim, u sklopu procjena se ne vrše analize radne opterećenosti, opsega poslova i broja organizacijskih jedinica, te, u skladu s tim, procjene mogućnosti preraspodjele kadrova unutar organizacijskih jedinica i reorganizacije postojeće organizacijske strukture.

U pogledu pravodobnosti postupaka davanja mišljenja na prijedloge pravilnika evidentan je napredak u pogledu vremenskog okvira za davanje mišljenja od strane nadležnih institucija. Međutim, cjelokupan proces usklađivanja pravilnika o unutarnjem ustrojstvu je i dalje usporen u fazi usklađivanja prijedloga opisa radnih mjesta sa Odlukom o kriterijima[51] kao i u fazi davanja suglasnosti od strane VM BiH. Dodatni problem predstavlja i to što se prijedlozi pravilnika skidaju s liste materijala VM BiH ili povlače od strane predlagača i zatim ponovo započinje procedura usklađivanja pravilnika. U razdoblju nakon objave Izvješća Upravna inspekcija MP BiH je u skladu sa svojim nadležnostima osigurala provedbu nadzora nad primjenom propisa koji se odnose na pravilnike o unutarnjem ustrojstvu.

Broj: 01/1-16-1-1127/26

Sarajevo, 16. 9. 2026. godine

GLAVNI REVIZOR

Hrvoje Tvrtković, v.r.

ZAMJENIK GLAVNOG REVIZORA

Nedžad Hajtić, v.r.

ZAMJENICA GLAVNOG REVIZORA

Neda Močević

[51] Odluka o razvrstavanju radnih mjesta i kriterijima za opis poslova radnih mjesta u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, br. 30/13, 67/15, 51/18)

DODATAK 1.

I. POZITIVNO MIŠLJENJE

Tablica 1. Pregled institucija BiH – pozitivno mišljenje o financijskim izvješćima i o usklađenosti

Redni broj	Naziv institucije	Ukupno izvršenje proračuna u 2025. godini u KM
1	Agencija za antidoping kontrolu BiH	598.229
2	Agencija za forenzična ispitivanja i vještačenja	1.744.272
3	Agencija za osiguranje u BiH	571.078
4	Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije	1.804.562
5	Agencija za predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje	1.607.275
6	Agencija za poštanski promet BiH	962.115
7	Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvalitete BiH	1.252.595
8	Agencija za sigurnost hrane BiH	1.957.533
9	Direkcija za europske integracije	7.372.215
10	Direkcija za ekonomsko planiranje BiH	1.181.734
11	Institut za akreditiranje BiH	1.570.515
12	Institut za intelektualno vlasništvo BiH	2.143.744
13	Institucija ombudsmana za zaštitu potrošača	501.869
14	Konkurencijsko vijeće BiH	1.661.085
15	Odbor državne službe za žalbe	529.061
16	Parlamentarna skupština BiH	21.516.250
17	Središnja harmonizacijska jedinica Ministarstva financija i trezora BiH	701.744
18	Ustavni sud BiH	9.612.230
19	Ured za zakonodavstvo VM BiH	1.005.898
20	Vijeće za državnu potporu BiH	499.075
21	Visoko sudbeno i tužiteljsko vijeće BiH	13.985.585
UKUPNO		**72.778.664**

II. POZITIVNO MIŠLJENJE SA SKRETANJEM PAŽNJE

Tablica 2. Pregled institucija BiH – pozitivno mišljenje sa skretanjem pozornosti o financijskim izvješćima i/ili usklađenosti

Redni broj	Naziv institucije	Ukupno izvršenje proračuna u 2025. godini u KM	SKRETANJE POZORNOSTI
1	Agencija za državnu službu BiH	2.227.261	**U mišljenju o usklađenosti:** • Agencija nije poduzela aktivnosti na usklađivanju predložene izmjene Pravilnika o unutarnjem ustrojstvu koji je dostavljen Vijeću ministara BiH, premda je revizijom prethodne godine skrenuta pozornost na neusklađenost iste sa važećim propisima (točka 5. Izvješća); •Tumačenje i postupanje Agencije po pitanju upošljavanja državnih službenika u institucijama BiH (točka 8.Izvješća).
2	Agencija za identifikacijske isprave, evidenciju i razmjenu podataka BiH	35.581.959	**U mišljenju o financijskim izvješćima**: •Agencija nije uspostavila potpuno funkcionalan sustav kontrole naplate prihoda (točka 7.1.1. Izvješća). **U mišljenju o usklađenosti:** •Pravilnik o unutarnjem ustrojstvu Agencije nije usuglašen s relevantnim odlukama Vijeća ministara BiH (točka 5. Izvješća); •Neizvjesnost u pogledu realizacije projekta izgradnje objekta za smještaj sjedišta i organizacijskih jedinica Agencije u Banjoj Luci (točka 7.2.3. Izvješća); •Upošljavanje osoba na radna mjesta savjetnika direktora nije vršeno uz dosljednu primjenu relevantnih propisa (točka 8.1. Izvješća).
3	Agencija za lijekove i medicinska sredstva BiH	7.776.854	**U mišljenju o usklađenosti:** • Pravilnik o unutarnjem ustrojstvu još uvijek nije usuglašen sa važećim odlukama Vijeća ministara BiH (točka 5. Izvješća); •Nedostaci i slabosti u postupcima javnih nabava (točka 9. Izvješća).
4	Agencija za nadzor nad tržištem BiH	1.183.346	**U mišljenju o usklađenosti:** •Prijem državnog službenika u Agenciju na temelju eksternog premještaja (točka 8.1. Izvješća)
5	Agencija za policijsku potporu BiH	1.885.743	**U mišljenju o usklađenosti:** •Problemi i poteškoće u provedbi zajedničkih javnih nabava za policijska tijela BiH (točka 5.1. Izvješća).
6	Agencija za rad i zapošljavanje BiH	1.578.900	**U mišljenju o usklađenosti:** • Angažman vanjskog suradnika putem ugovora o djelu za uvođenje novouposlene osobe u posao (točka 8. Izvješća).
7	Agencija za školovanje i stručno usavršavanje kadrova	4.353.735	**U mišljenju o financijskim izvješćima:** • Evidentiranje zaliha materijala i sitnog inventara nije vršeno na način propisan Pravilnikom o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna institucija BiH (točka 7.3.1. Izvješća). **U mišljenju o usklađenosti:** • Projekt izgradnje i opremanja objekta za trajni smještaj Agencije zbog pokrenutog sudbenog spora protiv Agencije od strane izvođača radova I. faze Projekta još uvijek nije okončan (točka 7.2.3. Izvješća), • Upošljavanje osoba na određeno vrijeme bez provedbe natječajne procedure (točka 8.2. Izvješća).

8	Agencija za unaprjeđenje inozemnih investicija u BiH	1.693.398	**U mišljenju o usklađenosti:** • Pravilnik o unutarnjem ustrojstvu nije usuglašen s odlukama Vijeća ministara BiH (točka 5. Izvješća); • Kašnjenje u dostavljanju Godišnjeg financijskog Izvješća Ministarstvu financija i trezora Bosne i Hercegovine (točka 7. Izvješća).
9	Agencija za zaštitu osobnih podataka u BiH	1.697.756	**U mišljenju o usklađenosti:** • Nedostaci i slabosti u postupku javne nabave službenog vozila (točka 8.1. Izvješća).
10	Arhiv BiH	988.406	**U mišljenju o usklađenosti:** • Isplate stimulacija uposlenim u iznosu većem od dozvoljenog (točka 7.2.1. Izvješća).
11	Centar za informiranje i priznavanje dokumenata iz područja visokog obrazovanja BIH	1.061.427	**U mišljenju o usklađenosti:** • Povratak osobe u državnu službu bez ispunjavanja zakonom propisanih uvjeta (točka 8.2. Izvješća).
12	Centar za uklanjanje mina u BiH	7.492.969	**U mišljenju o usklađenosti:** •Pravilnik o unutarnjem ustrojstvu nije usklađen s odlukama Vijeća ministara BiH (točka 5. Izvješća); •Odobravanje plaćenog odsustva nije vršeno u skladu sa zakonskim odredbama (točka 7.1.1. Izvješća); •Upošljavanje osoba na određeno vrijeme i angažiranje uposlenih za obavljanje poslova drugog radnog mjesta nije vršeno u skladu sa zakonskim odredbama (točka 8. Izvješća).
13	Direkcija za civilno zrakoplovstvo	5.337.056	**U mišljenju o usklađenosti:** •Povećanje cijene zakupa prostora premda je na snazi bio aneks ugovora o zakupu prostora koji je podrazumijevao nepromjenjivost cijene (točka 7.2.2. Izvješća). •Davanje ovlaštenja uposlenima za obavljanje poslova drugih radnih mjesta i angažiranje osoba temeljem ugovora o djelu za poslove koji se obavljaju u kontinuitetu i odgovaraju poslovima iz opisa sistematiziranih radnih mjesta, nije vršeno uz dosljednu primjenu relevantnih propisa (točke 8.3. i 8.4. Izvješća). •Nije riješeno pitanje trajnog smještaja Direkcije u Banjaluci (točka 10.1. Izvješća).
14	Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH	44.658.148	**U mišljenju o usklađenosti:** • Pravilnik o unutarnjem ustrojstvu i sistematizaciji radnih mjesta nije usklađen s odlukama Vijeća ministara BiH (točka 5. Izvješća); • Unutarnja revizija nije uspostavljena u skladu s relevantnim propisima (točka 6. Izvješća); • Trajni smještaj Direkcije nije još uvijek riješen (točka 7.2.3. Izvješća).
15	Državna agencija za istrage i zaštitu BiH	43.807.447	**U mišljenju o usklađenosti:** •Radno pravni status direktora i zamjenika direktora Agencije (točka 5. Izvješća).
16	Državna regulativna agencija za radijacijsku i nuklearnu sigurnost	1.276.709	**U mišljenju o usklađenosti:** •Angažiranje osoba putem ugovora o djelu na poslovima koji nisu privremenog karaktera (točka 8.1. Izvješća).
17	Fond za povratak BiH	3.121.691	**U mišljenju o financijskim izvješćima:** • Neevidentiranje potraživanja po osnovu udruženih sredstava po Sporazumu i Aneksu sporazuma u 2025. godini (točka 7.3.1. Izvješća).
18	Generalno tajništvo Vijeća ministara BiH	5.303.050	**U mišljenju o usklađenosti:** •Nedostaci utvrđeni prilikom provedbe postupaka javnih nabava (točka 9. Izvješća).

19	Institut za mjeriteljstvo BiH	3.611.805	**U mišljenju o usklađenosti:** • Neusklađenost Pravilnika o unutarnjem ustrojstvu s odlukama Vijeća ministara BiH (točka 5. Izvješća).
20	Institut za nestale osobe BiH	3.326.251	**U mišljenju o usklađenosti:** • Upravni odbor nije blagovremeno pokrenuo proceduru imenovanja novih članova Kolegija direktora (točka 5. Izvješća); • Nije uspostavljena adekvatna kontrola nad izvješćima nadležnih tužiteljstava o utrošku dodijeljenih sredstava (točka 7.1.3. Izvješća).
21	Institut za standardizaciju BiH	1.898.122	**U mišljenju o usklađenosti:** • Pravilnik o unutarnjem ustrojstvu Instituta nije usklađen s važećim odlukama Vijeća ministara BiH (točka 5. Izvješća).
22	Institucija ombudsmana za ljudska prava BiH	3.516.997	**U mišljenju o usklađenosti:** • Neusklađenost broja uposlenih u područnim uredima s važećim Pravilnikom o unutarnjem ustrojstvu i sistematizaciji radnih mjesta (točka 5. Izvješća) i • Odobravanje plaćenog odsustva na temelju Pravilnika o radu Institucije ombudsmana koji nije usklađen s odredbama Zakona o radu u institucijama BiH (točka 7.1.1. Izvješća).
23	Komisija za koncesije BiH	902.528	**U mišljenju o usklađenosti:** •Trenutačni sastav Komisije ne ispunjava zakonski propisane kriterije teritorijalne zastupljenosti, dok su troje od četvoro članova stekli uvjet za umirovljenje, a svim članovima su mandati istekli već dulje vremensko razdoblje, što onemogućava njeno zakonito i efikasno funkcioniranje (točke 5. i 8. Izvješća) i •Nedostatke i slabosti u postupku javne nabave službenog vozila (točka 9.1. Izvješća).
24	Memorijalni centar Srebrenica-Potočari Spomen obilježje i mezarje za žrtve genocida iz 1995. godine	4.343.952	**U mišljenju o usklađenosti:** • Netransparentnost postupka angažmana vanjskih suradnika temeljem ugovora o djelu, koji se financiraju iz donatorskih sredstava (točka 8.1. Izvješća).
25	Ministarstvo civilnih poslova BiH	13.759.068	**U mišljenju o usklađenosti:** •Odobravanje plaćenog odsustva nije vršeno u skladu s odredbama Zakona radu u institucijama BiH (točka 7.2.1 Izvješća); •Nedostatke i slabosti sustava dodjele i utroška sredstava tekućih grantova (točka 7.2.3. Izvješća).
26	Ministarstvo financija i trezora	9.847.385	**U mišljenju o usklađenosti:** •Zakup poslovnih prostorija izvan sjedišta Ministarstva (točka 5. Izvješća); •Nepravilnosti i nedostatke u procesu upošljavanja i angažiranja osoba na temelju ugovora o djelu (točka 8. Izvješća); •Nepravilnosti i nedostatke u postupcima javnih nabava i realizaciji ugovora (točka 9. Izvješća).
27	Ministarstvo komunikacija i prometa BiH	24.715.589	**U mišljenju o usklađenosti:** •Nije uspostavljen pouzdan temelj za praćenje naplate prihoda (točka 7.1. Izvješća) i •Utvrđene su nepravilnosti u definiranju kvalifikacionih uvjeta u postupku nabave iznajmljivanje Microsoft licenci (točka 9.1. Izvješća).
28	Ministarstvo pravde BiH	10.448.479	**U mišljenju o financijskim izvješćima:** • Značajan iznos prihoda ne odnosi se na prihode Ministarstva (prihodi od novčanih kazni za prekršaje), što je navedeno u tekstualnom dijelu Godišnjeg financijskog Izvješća (točka 7.1.1. Izvješća). **U mišljenju o usklađenosti:** •Postupanje Ministarstva, kao institucije u čijoj nadležnosti je nadzor nad provedbom propisa, nije bilo u skladu s relevantnim

			propisima prilikom upošljavanja osoba putem eksternog premještaja i unaprjeđenja državnog službenika (točka 8. Izvješća).
29	Ministarstvo sigurnosti BiH	10.952.324	**U mišljenju o financijskim izvješćima:** • Popisom stalnih sredstava nije bio obuhvaćen dio doniranih sredstava (točka 7.3.1. Izvješća). U mišljenju o usklađenosti: • Ograničeno funkcioniranje unutarnje revizije (točka 6. Izvješća); •Ministarstvo je u suprotnosti sa Zakonom o državnoj službi BiH izvršilo interni premještaj državnog službenika tijekom probnog rada, a zatim upražnjeno radno mjesto popunilo aktiviranjem rezervne liste (točka 8.1. Izvješća); •Angažman vanjskih suradnika putem ugovora o djelu za obavljanje poslova koji su po opisu isti ili slični sistematiziranim radnim mjestima (točka 8.2. Izvješća); • Neefikasnost u postupcima održavanja, nabave i implementiranja TETRA i AFIS sustava (točka 10. Izvješća).
30	Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH	12.060.206	**U mišljenju o usklađenosti:** • Odobravanje plaćenog odsustva nije vršeno u skladu sa zakonskim odredbama (točka 7.2.1. Izvješća); • Slabosti u realizaciji sredstava tekućih grantova (točka 7.2.5. Izvješća); • Nedostatke u postupku angažmana vanjskih suradnika putem ugovora o djelu (točka 8.4. Izvješća).
31	Predsjedništvo BiH	11.046.714	**U mišljenju o usklađenosti:** •Funkcija unutarnje revizije u Predsjedništvu nije uspostavljena (točka 6. Izvješća), •Angažiranje osoba temeljem ugovora o djelu za obavljanje poslova na sistematiziranim radnim mjestima, i davanje ovlaštenja za obavljanje poslova drugog radnog mjesta nije bilo u cijelosti usuglašeno sa zakonskim propisima koji reguliraju ovu oblast (točka 8. Izvješća) i • Nedostaci i slabosti u provedbi postupaka javnih nabava (točka 9. Izvješća).
32	Pravobraniteljstvo BiH	1.341.765	**U mišljenju o financijskim izvješćima:** •Pravobraniteljstvo nije popisalo i u tekstualnom dijelu godišnjeg financijskog Izvješća objelodanilo iznos potraživanja temeljem dosuđenih troškova sudbenog postupka koja su u nadležnosti Pravobraniteljstva i potraživanja po predmetima koje vodi Pravobraniteljstvo, a koja se evidentiraju u pomoćnim evidencijama aplikacije ISEP (točka 7.3.1. Izvješća). **U mišljenju o usklađenosti:** • Pravobraniteljstvo je nastavilo kontinuirano angažirati osobe po osnovu ugovora o djelu za poslove koji nemaju karakter ugovora o djelu (točka 8.1. Izvješća).
33	Regulatorna agencija za komunikacije BiH	10.461.252	**U mišljenju o usklađenosti:** •Neusklađenost Odluke o utvrđivanju naknade za rad članovima Vijeća Agencije sa Zakonom o plaćama i naknadama u institucijama BiH (točka 7.2.1. Izvješća); •Nedostatke i slabosti u procedurama javnih nabava (točka 8. Izvješća).
34	Sud BiH	23.945.732	**U mišljenju o financijskim izvješćima:** •Slabosti sustava unutarnjih kontrola u procesu praćenja i usuglašavanja prihoda temeljem novčanih kazni, troškova kaznenog postupka i oduzimanja imovinske koristi pribavljene kaznenim djelom (točka 7.1.1. Izvješća).

35	Središnje izborno povjerenstvo BiH	9.680.408	**U mišljenju o usklađenosti:** •Angažiranje osoba temeljem ugovora o djelu na poslovima koji predstavljaju redovne poslove institucije, kao i angažiranje osoba koja su u stalnom radnom odnosu u Povjerenstvu na poslovima provedbe izbora (točka 8.1. Izvješća).
36	Tužiteljstvo BiH	21.983.199	**U mišljenju o financijskim izvješćima:** •Značajan broj sudbenih sporova koji za posljedicu mogu imati značajne potencijalne obveze za proračun institucija Bosne i Hercegovine (točka 10. Izvješća). **U mišljenju o usklađenosti:** •Pravilnik za utvrđivanje kriterija za razvrstavanje radnih mjesta stručnog osoblja u kategorije i platne razrede nije usklađen s odredbama Zakona o plaćama i drugim naknadama u sudbenim i tužiteljskim institucijama na razini Bosne i Hercegovine (točka 7.2.1. Izvješća).
37	Ured koordinatora za reformu javne uprave	1.845.272	**U mišljenju o usklađenosti:** • Neusuglašenost Pravilnika o unutarnjem ustrojstvu Ureda s odlukama Vijeća ministara BiH dulji niz godina (točka 5. Izvješća); • Dugogodišnje nefunkcioniranje Fonda za reformu javne uprave (točka 5.1. Izvješća).
38	Ured za harmonizaciju i koordinaciju sustava plaćanja u poljoprivredi, prehrani i ruralnom razvitku BiH	730.651	**U mišljenju o usklađenosti:** •Upošljavanje na određeno vrijeme bez provedbe natječajne procedure (točka 8.2. Izvješća).
39	Ured za razmatranje žalbi BiH	2.991.593	**U mišljenju o usklađenosti:** • Slabosti sustava praćenja naplate prihoda (točka 7.1.1. Izvješća).
40	Zavod za izvršenje kaznenih sankcija, pritvora i drugih mjera BiH	15.669.299	**U mišljenju o usklađenosti:** • Utvrđeni su nedostaci u sustavu evidentiranja i kontrole utroška zaliha (točka 7.3.1. Izvješća) •Angažman vanjskog suradnika putem ugovora o djelu za uvođenje novouposlene osobe u posao (točka 8. Izvješća).
UKUPNO		**370.104.446**	

III. MIŠLJENJE S REZERVOM

Tablica 3. Pregled institucija BiH – mišljenje s rezervom o financijskim izvješćima i/ili usklađenosti

Redni broj	Naziv institucije	Ukupno izvršenje proračuna u 2025. u KM	TEMELJ ZA MIŠLJENJE
1	Agencija za javne nabave	1.589.694	**U mišljenju o financijskim izvješćima:** **Temelj za mišljenje sa rezervom:** • Nisu evidentirana i naplaćena potraživanja za sredstva od JP NIO Službeni list BiH u skladu sa Zakonom o javnim nabavama (točka 7.3. Izvješća).
2	Agencija za statistiku BiH	6.611.638	**Mišljenje o usklađenosti:** **Temelj za mišljenje sa rezervom:** • Raspored određenog broja uposlenih na obavljanje poslova koji ne odgovaraju poslovima radnog mjesta utvrđenog ugovorom o radu i donesenim rješenjem i angažman vanjskih suradnika temeljem ugovora o djelu za obavljanje kontinuiranih poslova, koji nisu u opisu postojećih radnih mjesta i poslova iz opisa sistematiziranih radnih mjesta (točka 8. Izvješća).
3	Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH	9.778.285	**Mišljenje o usklađenosti:** **Temelj za mišljenje sa rezervom:** • Dugogodišnja praksa angažmana osoba temeljem ugovora o djelu za obavljanje poslova koji po svojoj prirodi predstavljaju redovne i kontinuirane poslove iz djelokruga Ministarstva, što nije u skladu s propisima koji reguliraju područje obveznih odnosa. Kao posljedica navedene prakse, protiv Ministarstva su pokrenuti sudbeni sporovi radi utvrđivanja postojanja radnog odnosa i ostvarivanja prava iz radnog odnosa. Dio sporova je pravomoćno okončan u korist tužitelja, što je za posljedicu imalo nastanak dodatnih financijskih obveza temeljem sudbenih presuda, troškova postupka i pripadajućih doprinosa (točke 8.1. Izvješća).
4	Povjerenstvo za očuvanje nacionalnih spomenika	1.479.575	**Mišljenje o usklađenosti:** **Temelj za mišljenje sa rezervom:** •Članovi Povjerenstva nisu pokrenuli proceduru odnosno nisu imenovali izvršnog dužnosnika u skladu s odredbama Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, Poslovnika o radu Povjerenstva i Pravilnika o unutarnjem ustrojstvu Povjerenstva (točka 5. Izvješća).
5	Uprava BiH za zaštitu zdravlja bilja	1.637.630	**Mišljenje o usklađenosti:** **Temelj za mišljenje sa rezervom:** •Dugogodišnja praksa angažmana osoba putem ugovora o djelu za poslove iz opisa sistematiziranih radnih mjesta i za redovite poslove koji nisu sistematizirani (točka 8.1. Izvješća).
UKUPNO		**21.096.822**	

IV. MIŠLJENJE S REZERVOM UZ SKRETANJE POZORNOSTI

Tablica 4. Pregled institucija BiH – mišljenje s rezervom uz skretanje pozornosti o financijskim izvješćima i/ili usklađenosti

Redni broj	Naziv institucije	Ukupno izvršenje proračuna u 2025. u KM	TEMELJ ZA MIŠLJENJE I SKRETANJE POZORNOSTI
1	Granična policija BiH	96.860.585	**U mišljenju o financijskim izvješćima:** **Skretanje pozornosti na sljedeće:** •Nepravilnosti i nedostatci u postupku upravljanje naturalnim donacijama, evidentiranju zaliha, te popisa sredstava i obveza (točka 7.3. Izvješća). **Mišljenje o usklađenosti:** **Temelj za mišljenje sa rezervom:** •Utvrđene su nepravilnosti i nedostaci u provedbi postupaka javnih nabava (točka 9. Izvješća). **Skretanje pozornosti na sljedeće:** •Isplate stimulacija uposlenim u iznosu većem od dozvoljenog (točka 7.2.1. Izvješća).
2	Ministarstvo inostranih poslova BiH	60.617.081	**U mišljenju o financijskim izvješćima:** **Temelj za mišljenje sa rezervom:** •Nismo u mogućnosti potvrditi točnost financijskih Izvješća u dijelu stalnih sredstava, potraživanja i obveza Ministarstva obzirom na to da popisom sredstava i obveza nisu usklađena stvarna stanja sa stanjima u Glavnoj knjizi (točka 7.3. Izvješća). **Mišljenje o usklađenosti:** **Skretanje pozornosti na sljedeće:** •Nedostatke kod procesa transfera konzularnih prihoda (točka 7.1.1. Izvješća), • Slabosti i nedostatke na temelju korištenja službenih vozila u DKP mreži (točka 7.2.2. Izvješća), •Neefikasnost u realizaciji višegodišnjih kapitalnih ulaganja (točka 7.2.5. Izvješća), •Procedure upošljavanja, angažiranja osoba po ugovorima o djelu i davanje ovlaštenja za obavljanje drugih poslova nisu bile transparentne i u cijelosti usklađene sa zakonskim propisima koji reguliraju ovu oblast (točka 8. Izvješća), •Nedostatke i slabosti u procesu javnih nabava (točka 9. Izvješća).
3	Ministarstvo obrane BiH	404.120.860	**U mišljenju o financijskim izvješćima:** **Temelj za mišljenje sa rezervom:** • Sredstva Ministarstva nisu točno iskazana u bilanci stanja jer nije izvršeno knjiženje nepokretne perspektivne imovine u okviru stalnih sredstava čime su stalna sredstva podcijenjena za nepoznati iznos (točka 7.3.1. Izvješća). **Mišljenje o usklađenosti:** **Temelj za mišljenje sa rezervom:** •Utvrđene su nepravilnosti i nedostaci u provedbi postupaka javnih nabava (točka 9. Izvješća). **Skretanje pozornosti na sljedeće:** •Ministarstvo nije poduzimalo aktivnosti na usuglašavanju Pravilnika o unutarnjem ustrojstvu s odlukama Vijeća ministara BiH (točka 5. Izvješća).

4	Služba za poslove sa strancima	16.003.310	**U mišljenju o financijskim izvješćima:** **Skretanje pozornosti na sljedeće:** • Naplaćeni prihodi evidentirani u Glavnoj knjizi nisu usuglašeni u cijelosti s pomoćnim evidencijama na način propisan Pravilnikom o računovodstvu s računovodstvenim politikama i procedurama za korisnike proračuna u institucijama BiH (točka 7.1.1. Izvješća **Mišljenje o usklađenosti:** **Temelj za mišljenje sa rezervom:** •Konstatirane su nepravilnosti i nedostaci u procesu javnih nabava (točka 9. Izvješća). **Skretanje pozornosti na sljedeće:** •Procedure upošljavanja, angažiranja osoba za obavljanje poslova drugog radnog mjesta i temeljem ugovora o djelu nisu bile transparentne i u cijelosti usklađene sa zakonskim propisima koji reguliraju ovu oblast (točka 8. Izvješća).
5	Služba za zajedničke poslove institucija BiH	24.403.103	**Mišljenje o usklađenosti:** **Temelj za mišljenje sa rezervom:** • Utvrđeni su nedostaci u planiranju i provedbi određenih postupaka nabava (točka 9. Izvješća). **Skretanje pozornosti na sljedeće:** •Nedostatke u sustavu evidentiranja i kontrole utroška zaliha hrane i pića kao i slabosti IT sustava u svezi s tim (točke 7.3.3. i 10. Izvješća). • Upošljavanje osoba na određeno vrijeme i davanje ovlaštenja uposlenima da obavljaju poslove radnih mjesta višeg ranga nije vršeno u skladu s relevantnim propisima (točka 8.1. i 8.2. Izvješća).
6	Uprava za neizravno oporezivanje BiH	135.020.294	**Mišljenje o usklađenosti:** **Temelj za mišljenje sa rezervom:** •Nedostatke i slabosti kod provedbe procedura javnih nabava i praćenja izvršenja okvirnih sporazuma (Točka 9. Izvješća). **Skretanje pozornosti na sljedeće:** •Nisku realizaciju višegodišnjih projekta (Točka 7.2.3. Izvješća), •Upošljavanje na određeno vrijeme i interni premještaji uposlenih koji nisu u cijelosti vršeni u skladu s važećim propisima (Točka 8. Izvješća).
7	Ured za veterinarstvo BiH	7.320.522	**U mišljenju o financijskim izvješćima:** **Temelj za mišljenje sa rezervom:** • Nismo u mogućnosti potvrditi točnost financijskih Izvješća u dijelu obveza i zaliha materijala zbog nepouzdanog i nepotpunog evidentiranja stanja na navedenim pozicijama, tako da nisu osigurani podaci potrebni za usklađivanje stanja utvrđenog po popisu sa stanjem iskazanim u Glavnoj knjizi (točka 7.3. Izvješća) **Mišljenje o usklađenosti:** **Skretanje pozornosti na sljedeće:** •Neusklađenost Pravilnika o unutarnjem ustrojstvu i sistematizaciji radnih mjesta s odlukama Vijeća ministara BiH (točka 5. Izvješća); •Dugogodišnju praksu angažmana osoba temeljem ugovora o djelu za obavljanje kontinuiranih poslova i poslova iz nadležnosti Ureda, što nije u skladu s propisima koji reguliraju područje obveznih odnosa (točka 8.1. Izvješća); •Nedostatke i slabosti u realizaciji zaključenih ugovora po provedenim postupcima javnih nabava (točka 9.2. Izvješća).
UKUPNO		**744.345.755**	

V. SUZDRŽANO MIŠLJENJE ZBOG NEMOGUĆNOSTI PRIBAVLJANJA DOSTATNIH I PRIMJERENIH DOKAZA

Redni broj	Naziv institucije	Ukupno izvršenje proračuna u 2025. u KM	TEMELJ ZA MIŠLJENJE
1	Obavještajno-sigurnosna agencija BiH	49.455.381	**Mišljenje o financijskim izvješćima:** **Temelj za suzdržavanje od mišljenja** Zbog povjerljivosti podataka, nije nam prezentirana dokumentacija i podaci za određene kategorije rashoda i postupaka javnih nabava i zbog toga nije bilo moguće u cijelosti sagledati aktivnosti Agencije u 2025. godini i financijske efekte ovih aktivnosti. **Mišljenje o usklađenosti:** **Temelj za suzdržavanje od mišljenja** Zbog povjerljivosti podataka, nije nam prezentirana dokumentacija i podaci za određene kategorije rashoda i postupaka javnih nabava i zbog toga nije bilo moguće u cijelosti sagledati aktivnosti Agencije u 2025. godini i financijske efekte ovih aktivnosti.