



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

Hamdije Čemerlića 2, 71 000 Sarajevo, Tel/Fax: ++387 (0) 33 70 35 73, www.revizija.gov.ba, e-mail: saibih@bih.net.ba



Py

Broj: 07-16-1-984-3/18
Datum: 05.11.2018. godine

Povjerenstvo za financije i proračun
Doma naroda Parlamentarne skupštine
Bosne i Hercegovine

Trg BiH 1
71000 Sarajevo

Tel: 033 286 048
Fax: 033 233 480

BOSNA I HERCEGOVINA
PARLAMENTARNA SKUPŠTINA BOSNE I HERCEGOVINE
SARAJEVO

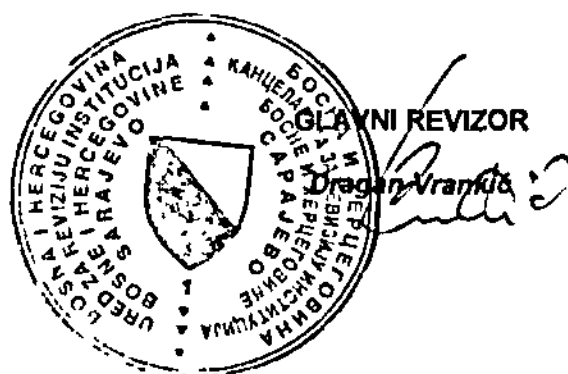
PRIMLJENO: 08-11-2018			
Organizaciona jedinica	Klasifikaciona oznaka	Radni broj	Broj priloga
02/3	16-1	2433	18

Predmet: Izvješće – Praćenje realizacije preporuka revizije učinka

Cijenjeni,

Sukladno članku 16 i 17. Zakona o reviziji institucija Bosne i Hercegovine ("Službeni glasnik BiH" broj 12/06), u privitku akta dostavljamo Vam Izvješće na temu „Praćenje realizacije preporuka revizije učinka“ na razmatranje i daljnje postupanje

S poštovanjem,





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



H Čemerika 2, 71000 Sarajevo, Tel: ++387 (0) 33 70 35 73, Fax: 70 35 65 - www.revizija.gov.ba, e-mail: saibih@bih.net.ba

**PRAĆENJE REALIZACIJE PREPORUKA
REVIZIJE UČINKA**

Broj: 07-16-1-984/18

Sarajevo, listopad 2018. godine



Praćenje realizacije preporuka revizije učinka

Ured za reviziju proveo je praćenje aktivnosti institucija BiH na realizaciji preporuka revizije učinka za dva izvješća revizije učinka objavljenih u listopadu 2014. godine. Predmet praćenja bile su preporuke iz izvješća revizije učinka „Raspodjela i korištenje sredstava tekuće pričuve“ i „Smještaj djelatnih vojnih osoba u Ministarstvu obrane BiH“.

Praćenje je provedeno sukladno ISSAI – Međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija, Načelima revizije učinka, Vodičem za reviziju učinka i Vodičem za osiguravanje kvalitete u reviziji učinka vrhovnih revizijskih institucija u BiH.

Temeljni cilj ovog izvješća je da se mjerodavnim institucijama i javnosti prezentiraju aktivnosti odgovornih institucija na realizaciji preporuka revizije učinka koje su dane s ciljem da se unaprijede područja koja su bila predmetom revizije i sačuvaju proračunska sredstva. Rezultati praćenja ukazuju na smanjenje postotka realizacije preporuka u odnosu na ranije izvješće o praćenju realizacije preporuka iz 2017. godine.

U revidiranoj oblasti raspodjele i korištenja sredstava tekuće pričuve, stanje se nije značajnije promijenilo u odnosu na razdoblje vršenja revizije (2014. godina). Djelomična realizacija preporuka revizije dovela je do određenog unaprjeđenja prakse u dijelu nadzora i izvješćivanja o korištenju sredstava tekuće pričuve.

Međutim, preporuke revizije nisu realizirane u dijelu koji se odnosi na donošenje jasnih pravila i procedura o korištenju sredstava tekuće pričuve, kao i određivanje oblasti od posebnog javnog interesa. Transparentnost u postupcima dodjele sredstava tekuće pričuve nije osigurana pa sredstva tekuće pričuve se i dalje dodjeljuju bez javno objavljenih poziva.

Ni u revidiranoj oblasti smještaja djelatnih vojnih osoba u Ministarstvu obrane nije došlo do promjene, odnosno poboljšanja. Ministarstvo obrane nije pristupilo rješavanju problema smještaja djelatnih vojnih osoba sukladno preporukama revizije. Iako je Ministarstvo obrane usvojilo Akcijski plan za implementaciju smještaja profesionalnih vojnih osoba, izostale su aktivnosti Ministarstva sukladno navedenom Akcijskom planu koje bi doprinijele realizaciji preporuka revizije.

Generalno promatrano, nije ostvaren značajan napredak u revidiranim područjima. Za sveobuhvatno unaprjeđenje potrebno je uložiti dodatne napore u realizaciju preporuka revizije. Na taj način doprinijet će se efektivnijem upravljanju sredstvima tekuće pričuve te na ekonomičniji način riješiti pitanje smještaja djelatnih vojnih osoba u Ministarstvu obrane.

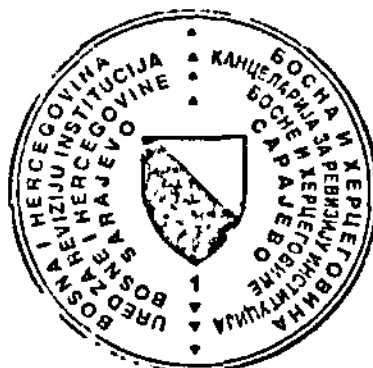
Izvješće je, sukladno članku 16. i članku 17. Zakona o reviziji, dostavljeno Parlamentarnoj skupštini, Predsjedništvu, Vijeću ministara, Ministarstvu financija i trezora i Ministarstvu obrane.

GLAVNI REVIZOR

Dragan Vrankić

ZAMJENIK
GLAVNOG REVIZORA

Jasmin Prica



ZAMJENIK
GLAVNOG REVIZORA

Ranko Krsman





Sadržaj

Korištene skraćenice	4
Izvršni rezime	5
1. UVOD	7
1.1. Cilj i svrha praćenja	7
1.2. Prethodna praćenja	7
1.3. Tekuće praćenje	8
1.3.1. Predmet i opseg	8
1.3.2. Izvori i metode	8
1.3.3. Osnovni podaci	9
2. POSTUPANJE MJERODAVNIH INSTITUCIJA PO IZVJEŠĆIMA	11
2.1. Parlamentarna skupština	11
Razmatranje izvješća „Raspodjela i korištenje sredstava tekuće pričuve“	11
Razmatranje izvješća „Smještaj djelatnih vojnih osoba u Ministarstvu obrane BiH“	12
2.2. Vijeće ministara	12
Razmatranje izvješća „Raspodjela i korištenje sredstava tekuće pričuve“ i zaključaka Parlamentarne skupštine	12
3. PODUZETE AKTIVNOSTI INSTITUCIJA NA REALIZACIJI PREPORUKA PO POJEDINAČNIM IZVJEŠĆIMA	14
3.1. Izvješće revizije učinka „Raspodjela i korištenje sredstava tekuće pričuve“ ..	14
Ocjena realizacije preporuka – Aktivnosti institucija na realizaciji preporuka	19
3.2. Izvještaj revizije učinka smještaj djelatnih vojnih osoba u Ministarstvu obrane	22
Ocjena realizacije preporuka – Aktivnosti institucija na realizaciji preporuka	24
DODACI	26



Korištene skraćenice

Skraćenica	Puni naziv
Dom naroda	Dom naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine
DVO	Djelatne vojne osobe
ISFU	Informacijski sustav finansijskog upravljanja
Ministarstvo civilnih poslova	Ministarstvo civilnih poslova Bosne i Hercegovine
Ministarstvo financija i trezora	Ministarstvo financija i trezora Bosne i Hercegovine
Ministarstvo obrane	Ministarstvo obrane Bosne i Hercegovine
Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa	Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa Bosne i Hercegovine
Parlamentarna skupština	Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine
Predsjedništvo	Predsjedništvo Bosne i Hercegovine
Ured za reviziju	Ured za reviziju Institucija Bosne i Hercegovine
Vijeće ministara	Vijeće ministara Bosne i Hercegovine
Zakon o proračunu	Zakon o proračunu Institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine
Zastupnički dom	Zastupnički dom Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine BiH

**Izvršni rezime**

Ured za reviziju je proveo praćenje realizacije preporuka s ciljem procjene njihove implementacije i stanja u revidiranim područjima. Utvrđeno je smanjenje postotka realizacije preporuka u odnosu na izvješće o praćenju realizacije preporuka iz 2017. godine, a što je prikazano u narednoj tablici.

Tablica 1: Pregled realizacije preporuka revizije učinka

Stupanj realizacije	Postotak realizacije preporuka u izvješću o praćenju iz 2017. godine	Postotak realizacije preporuka u izvješću o praćenju iz 2018. godine
Realizirano	24%	0%
Djelomično	32%	18%
Početne aktivnosti	44%	36%
Nisu poduzete aktivnosti	0%	46%
Ukupno	100%	100%

Izvor: Ured za reviziju

Iako su preporuke revizije usvojene od mjerodavnih i prihvaćene od odgovornih institucija, kod većine institucija odgovornih za njihovu realizaciju nismo pronašli relevantne analize stanja i informacija o nadzoru realizacije preporuka revizije i relevantnih zaključaka. Zaključci Vijeća ministara se neće realizirati ukoliko Vijeće ministara ne osigura nadzor njihove realizacije. Isto važi i za zaključke Parlamentarne skupštine.

U sljedećoj tablici prikazana je ukupna realizacija preporuka revizije učinka iz izvješća "Raspodjela i korištenje sredstava tekuće pričuve".

Tablica 2: Pregled realizacije preporuka za izvješće "Raspodjela i korištenje sredstava tekuće pričuve"

Stupanj realizacije	Broj preporuka	Postotno
Realizirano	0	0%
Djelomično	2	40%
Početne aktivnosti	3	60%
Nisu poduzete aktivnosti	0	0%
Ukupno	5	100%

Izvor: Ured za reviziju

Četiri godine nakon objave izvješća revizije učinka, dvije preporuke revizije su djelomično realizirane, a za tri preporuke su poduzete početne aktivnosti. Temeljem ovakvog stupnja realizacije preporuka možemo konstatirati da nije ostvaren značajan napredak u revidiranom području. Nisu donesena pravila i procedure koje bi doprinijele transparentnom i namjenskom korištenju sredstava tekuće pričuve. Određena poboljšanja u revidiranom području se mogu konstatirati u dijelu vršenja nadzora i izvješćivanja o korištenju sredstava tekuće pričuve. Iznos sredstava tekuće pričuve u promatranom razdoblju je smanjen.

U sljedećoj tablici prikazana je ukupna realizacija preporuka revizije učinka iz izvješća "Smještaj djelatnih vojnih osoba u Ministarstvu obrane BiH".



Tablica 3: Pregled realizacije preporuka za izvješće "Smještaj djelatnih vojnih osoba u Ministarstvu obrane BiH"

Stupanj realizacije	Broj preporuka	Postotno
Realizirano	0	0%
Djelomično	0	0%
Početne aktivnosti	1	17%
Nisu poduzete aktivnosti	5	83%
Ukupno	6	100%

Izvor: Ured za reviziju

Četiri godine nakon objave izvješća revizije učinka, nijedna preporuka revizije nije realizirana ili djelomično realizirana, za jednu preporuku su poduzete početne aktivnosti, dok za pet preporuka revizije nisu poduzete aktivnosti. Temeljem ovakvog stupnja realizacije preporuka možemo konstatirati da nije bilo napretka u revidiranom području. Ministarstvo obrane nije nastavilo sa realizacijom započetih aktivnosti na koje se obvezalo. Troškovi za smještaj DVO ostali su nepromijenjeni



1. UVOD

U uvodnom dijelu ovog izvješća obrazložen je opći cilj i svrha praćenja realizacije preporuka revizije učinka, kronologija prethodnih praćenja, te osnovne informacije o tekućem praćenju.

1.1. Cilj i svrha praćenja

Zadatak revizije učinka je izvješćivanje o efikasnosti, efektivnosti i ekonomičnosti programa ili aktivnosti, a pravodobna realizacija preporuka i unaprjeđenje rada je zadatak revidiranih Institucija.

Praćenje realizacije preporuka iz izvješća o provedenim revizijama učinka predstavlja finalnu fazu revizije učinka koja slijedi nakon ciklusa planiranja i izvršenja revizija učinka. Praćenje je nužan element u reviziji učinka jer potiče na odgovornost Institucija kojim su upućene preporuke i osigurava povratne informacije o efektima provedenih revizija.¹

Praćenje izvješća revizije učinka i analiza aktivnosti nadležnih institucija nakon objave izvješća predviđeno je i dokumentima Ureda za reviziju: Načela revizije učinka, Vodič za reviziju učinka i Vodič za osiguravanje kvalitete u reviziji učinka.²

Preporuke date u izvješćima revizije učinka se trebaju pratiti kako bi se ustanovilo koje mjere su nadležne institucije preuzele po danim preporukama, koje preporuke su realizirane i koji efekti su ostvareni. Vrijeme, predmet i opseg praćenja realizacije preporuka je odluka vrhovnih revizijskih institucija.³

Praćenje postupanja institucija BiH po danim preporukama revizije učinka je aktivnost koju Ured za reviziju provodi s ciljem osiguravanja efektivnosti revizijskih izvješća, pravodobne i efikasne realizacije preporuka i pružanja povratne informacije za Ured za reviziju, zakonodavnu i izvršnu vlast o realizaciji danih preporuka.

1.2. Prethodna praćenja

Od uspostave funkcije revizije učinka, Ured za reviziju je zaključno sa 31.12.2017. godine objavio ukupno 33 pojedinačna izvješća revizije učinka i četiri izvješća o praćenju izvješća revizije učinka, odnosno praćenju realizacije preporuka iz izvješća revizija učinka.

Praćenje prvog objavljenog izvješća revizije učinka⁴ Ured za reviziju je proveo po Zaključku Parlamentarne skupštine iz 2009. godine, a Informacija o utvrđenim rezultatima⁵ dostavljena je Parlamentarnoj skupštini 2010. godine.

Ured za reviziju je 2014. godine izvršio praćenje šest izvješća revizije učinka koji su objavljeni u razdoblju od 2010. do travnja 2013. godine.⁶ Izvješće o utvrđenim rezultatima⁷ je dostavljeno

¹ ISSAI 300.

² Odlukom Koordinacijskog odbora broj 12-50-1-19-2/09 usvojena su Načela revizije učinka, Odlukom Koordinacijskog odbora broj 06-50-1-4/13 usvojen je Vodič za reviziju učinka, Odlukom Koordinacijskog odbora broj 06-50-1-5/13 usvojen je Vodič za osiguravanje kvalitete u reviziji učinka.

³ ISSAI 3200 – Smjernice za postupak revizije učinka.

⁴ Izvješće revizije učinka: Proces zapošljavanja državnih službenika u institucijama BiH, 09.04.2009. godine.

⁵ Naknadna revizija – Informacija o realizaciji preporuka Ureda za reviziju institucija BiH iz oblasti revizije učinka, veljača 2010. godine.

⁶ Nabava računarske opreme u institucijama BiH, Upravljanje troškovima zakupa za rad i smještaj institucija BiH; Stambeno zbrinjavanje povratnika, Višegodišnja kapitalna ulaganja institucija BiH, Upravljanje voznim parkom u institucijama BiH, Upravljanje zasnovano na rezultatima kroz planove i izvješća institucija Vijeća ministara BiH.

⁷ Praćenje realizacije preporuka revizije učinka, 25.02.2014. godina.



Parlamentarnoj skupštini i Vijeću ministara, a sve Institucije BiH su o objavi izvješća informirane putem cirkularnog pisma.

Treće izvješće o praćenju realizacije preporuka iz osam izvješća revizije učinka objavljeno je 2016. godine, a njime je obuhvaćeno praćenje preporuka iz osam izvješća revizije učinka objavljenih u razdoblju od srpnja 2013. godine do srpnja 2014. godine.⁶

U 2017. godini objavljeno je četvrto izvješće praćenja realizacije preporuka iz dva izvješća revizije učinka objavljenih u 2014 godini.⁷

Sva ranija izvješća o praćenju realizacije preporuka su razmatrana i usvojena na Parlamentarnoj skupštini sa zaključkom da su odgovorne institucije dužne realizirati nerealizirane preporuke revizije.

1.3. Tekuće praćenje

1.3.1. Predmet i opseg

Ured za reviziju je nastavio sa aktivnostima praćenja izvješća revizije učinka. Ovoga puta su predmet praćenja dva izvješća revizije učinka koja su objavljena u studenom i prosincu 2014. godine. Praćenjem je obuhvaćeno razdoblje od objave izvješća do sredine 2018. godine.

Tablica 4: Pregled izvješća revizije učinka koji su predmet praćenja

Redni broj	Naziv izvješća	Datum objave
1.	Raspodjela i korištenje sredstava tekuće pričuve	13.11.2014
2.	Smještaj djelatnih vojnih osoba u Ministarstvu obrane BiH	30.12.2014.

Izvor: Ured za reviziju

Ured za reviziju je analizirao stanje iz područja koja su revidirana i analizirao:

- Koje aktivnosti su poduzimale nadležne institucije (Parlamentarna skupština i Vijeće ministara) nakon objavljivanja izvješća revizije učinka?
- Da li su i u kojoj mjeri institucije poduzimale aktivnosti na realiziranju preporuka revizije učinka i zaključaka nadležnih institucija?
- Imajući u vidu ciljeve revizije, koje su se promjene stanja u revidiranim oblastima desile u odnosu na stanje iz izvješća?

Revizija je analizirala poduzete aktivnosti bez utvrđivanja razloga za poduzimanje istih, tj. nije ispitivano da li su iste posljedica danih preporuka revizije ili su posljedica drugih okolnosti.

1.3.2. Izvori i metode

S ciljem prikupljanja podataka o realizaciji preporuka i zaključaka nadležnih institucija, svim institucijama BiH koje su bile obuhvaćene prvobitnom revizijom je dostavljeno cirkularno pismo. U pismu su navedene date preporuke iz izvješća i zaključci nadležnih institucija. Od

⁶ Praćene su preporuke iz sljedećih izvješća revizije učinka: 1. Rad povjerenstava institucija BiH; 2. Uvjeti za efikasnu i efektivnu kontrolu PDV-a i prisilnu naplatu duga; 3. Upravljanje robom oduzetom u carinskim postupcima; 4. Efikasnost FIPA-e u privlačenju stranih investicija u BiH; 5. Rezultati reforme javne uprave; 6. Pretpostavke za efikasan rad Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije; 7. Telekomunikacijska rješenja u institucijama BiH; 8. Upravljanje ugovorima o djelu i ugovorima o privremenim i povremenim poslovima.

⁷ Izdaci za sudske sporove i Kontrola zračnog prometa BiH.



Institucija je traženo je da u pisanoj formi predstave aktivnosti koje su poduzimale, kao i dokaze kojima se to potkrepljuje.

Potrebne informacije su prikupljene i na temelju analize zapisnika (zaključaka) sa sjednica Zastupničkog doma, Doma naroda i Vijeća ministara, analize zakonskih i podzakonskih akata, izvješća, informacija, medijskih natpisa, objava u Službenom glasniku BiH, izvješća financijske revizije, i sastanaka sa subjektima revizije.

U izabranom metodološkom pristupu teret dokazivanja poduzetih aktivnosti na temelju preporuka je na Instituciji kojoj su preporuke bile upućene. Na temelju odgovora Institucija na upit Ureda za reviziju o poduzetima aktivnostima na realizaciji preporuka i dostavljenih dokaza, vršena je procjena stupnja poduzetih aktivnosti. Za navode Institucija o poduzetim aktivnostima, bez adekvatnih dokaza, dodatno su traženi dokazi. Smatrali smo da aktivnosti koje nisu spomenute u odgovoru Institucije, niti su za njih dostavljeni dokazi, a koje je podrazumijevala data preporuka ili zaključak nadležnih Institucija, u konkretnom izvješću, nisu ni poduzimane.

Utvrđene su četiri moguće kategorije realizacije preporuka:

- Prva – realizirano - Institucije su okončale aktivnosti navedene u preporuci, odnosno preporučene kontinuirane aktivnosti se redovito provode – stanje u revidiranom području je značajno popravljeno,
- Druga – djelomično – u institucijama je u tijeku realizacija preporuka, odnosno izvjesna je realizacija određenih aktivnosti navedenih u preporuci – postignut je napredak u revidiranom području;
- Treća – početne aktivnosti – Institucije su planirale ili stvaraju preduvjete za realizaciju aktivnosti navedenih u preporuci – nije bilo napretka u revidiranoj oblasti;
- Četvrta – nisu poduzete aktivnosti – nisu konstatirane aktivnosti na realizaciji preporuka ili nisu dostavljene informacije o poduzetim aktivnostima – nije bilo napretka u revidiranom području.

Također, u procesu procjene realizacije preporuka, konsultirane su kolege iz revizijskih timova koji su vršili predmetne revizije, kao i kolege iz financijske revizije, te je za ocjenu stanja prikupljana dokumentacija koja je dodatno poslužila za ocjenu realizacije preporuka. Za procjenu realizacije preporuka iz izvješća revizije učinka Raspodjela i korištenje sredstava tekuće pričuve na bazi uzorka provjeravano je da li korisnici izvješćuju o namjenskom utrošku sredstava kao i da li mjerodavne Institucije zaključuju ugovore sa korisnicima sredstava.

1.3.3. Osnovni podaci

Izvješća su dostavljeni revidiranim institucijama, Parlamentarnoj skupštini, Vijeću ministara, Predsjedništvu, Ministarstvu financija i trezora i Ministarstvu obrane.

Svako izvješće objavljeno je na internet stranici Ureda za reviziju i praćenje je priopćenjem za medije. U narednoj tablici prezentirani su podaci o preporukama iz izvješća koji su predmet tekućeg praćenja.



Tablica 8: Pregled broja preporuka po izvješćima i po institucijama

Redni broj	Naziv izvješća	Ukupan broj preporuka	Broj preporuka po instituciji		
			VM BiH	MFT	MO
1.	Raspodjela i korištenje sredstava tekuće pričuve	5	3	2	
2.	Smještaj djelatnih vojnih osoba u Ministarstvu obrane BiH	6			6

Izvor: Ured za reviziju



2. POSTUPANJE MJERODAVNIH INSTITUCIJA PO IZVJEŠĆIMA

U ovom poglavlju predstavljene su aktivnosti mjerodavnih institucija, Parlamentarne skupštine i Vijeća ministara, po izvješćima revizije učinka.

2.1. Parlamentarna skupština

Zastupnički dom i Dom naroda su razmatrali i usvojili oba izvješća revizije učinka koja su predmet tekućeg praćenja. Prilikom usvajanja izvješća Parlamentarna skupština je usvojila i zaključke u kojima se traže povratne informacije o realizaciji preporuka revizije od mjerodavnih institucija. Navedenim se vrši dodatni pritisak na odgovorne institucije BiH da realiziraju date preporuke revizije.

U narednoj tablici prikazano je vrijeme razmatranja izvješća od strane Parlamentarne skupštine.

Tablica 6: Pregled datuma razmatranja izvješća u Parlamentarnoj skupštini

Redni broj	Naziv izvješća	Razmatranje u Zastupničkom domu	Razmatranje u Domu naroda
1.	Raspodjela i korištenje sredstava tekuće pričuve	12. sjednica održana 28.05.2015.	6. sjednica održana 23.06.2015.
2.	Smještaj djelatnih vojnih osoba u Ministarstvu obrane BiH	12. sjednica održana 28.05.2015.	6. sjednica održana 23.06.2015.

Izvor: Ured za reviziju

Oba izvješća revizije učinka su razmatrana na istim sjednicama domova Parlamentarne skupštine. Usvajanjem izvješća revizije učinka utvrđena je obveza odgovornih institucija za realizaciju preporuka iz izvješća revizije učinka.

Razmatranje izvješća „Raspodjela i korištenje sredstava tekuće pričuve“

Zastupnički dom je na svojoj 12. sjednici održanoj 28.05.2015. godine usvojio izvješće revizije učinka „Raspodjela i korištenje sredstava tekuće pričuve“ sa sljedećim zaključcima:

1. Zastupnički dom PS BiH traži od Agencije za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH da u najkraćem roku detaljno analizira izvješće o izvršenoj reviziji učinka o temi „Raspodjela i korištenje sredstava tekuće pričuve“ i utvrdi da li je u raspodjeli i korištenju sredstava tekuće pričuve bilo sukoba interesa i elemenata korupcije, te o nalazima Agencije obavijesti Zastupnički dom.

2. Zastupnički dom PS BiH traži od VM BiH da u roku od 90 dana izvijesti Zastupnički dom o realizaciji revizorskih preporuka po izvješću o izvršenoj reviziji učinka o temi „Raspodjela i korištenje sredstava tekuće pričuve“.

3. Zastupnički dom PS BiH traži od MFT da tromjesečno Zastupničkom domu dostavlja detaljno izvješće o raspodjeli i korištenju sredstava tekuće pričuve.

Dom naroda je na svojoj 6. sjednici održanoj 23.06.2015. godine usvojio izvješće revizije učinka „Raspodjela i korištenje sredstava tekuće pričuve“ sa sljedećim zaključkom: *Zadužuje se VM BiH da u roku od 90 dana izvijesti Povjerenstvo za financije i proračun Doma naroda PS BiH o planiranim i poduzetim aktivnostima na provođenju preporuka iz izvješća, te o poduzetim aktivnostima upozna i Ured za reviziju institucija BiH*



Razmatranje Izvješća „Smještaj djelatnih vojnih osoba u Ministarstvu obrane BiH“

Zastupnički dom je na svojoj 12. sjednici održanoj 28.05.2015. godine usvojio izvješće revizije učinka „Smještaj djelatnih vojnih osoba u Ministarstvu obrane BiH“ sa sljedećim zaključkom:

Zastupnički dom Parlamentarne skupštine BiH traži od Ministarstva obrane da u najkraćem roku izradi i dostavi akcijski plan za realizaciju revizorskih preporuka po izvješću revizije učinka o temi "Smještaj profesionalnih vojnih osoba u Ministarstvu obrane BiH".

Dom naroda je na svojoj 6. sjednici održanoj 23.06.2015. godine usvojio izvješće revizije učinka „Smještaj djelatnih vojnih osoba u Ministarstvu obrane BiH“ uz sljedeći zaključak:

Dom naroda Parlamentarne skupštine BiH zadužuje Ministarstvo obrane BiH da u roku od 90 dana obavijesti Povjerenstvo za financije i proračun Doma naroda o planiranim i poduzetim aktivnostima na provođenju preporuka iz izvješća, te da o poduzetim aktivnostima upozna i Ured za reviziju institucija BiH.

2.2. Vijeće ministara

Vijeće ministara je razmatralo izvješće revizije učinka „Raspodjela i korištenje sredstava tekuće pričuve“ i prije njegovog razmatranja na Parlamentarnoj skupštini, te za realizaciju preporuka zadužilo Ministarstvo financija i trezora. Nakon što je Parlamentarna skupština usvojila izvješće, Vijeće ministara je razmatralo zaključke Zastupničkog doma koji su usvojeni tom prigodom.

Vijeće ministara nije razmatralo niti donosilo zaključke po izvješću revizije učinka „Smještaj djelatnih vojnih osoba u Ministarstvu obrane BiH“.

U narednoj tablici prikazano je vrijeme razmatranja izvješća od strane Vijeća ministara.

Tablica 7: Pregled datuma razmatranja izvješća/zaključaka u Vijeću ministara

Redni broj	Naziv izvješća	Datum razmatranja		
		Izvješće	Sjednice Vijeća ministara po zaključcima Zastupničkog doma	Sjednice Vijeća ministara po zaključcima Doma naroda
1.	Raspodjela i korištenje sredstava tekuće pričuve	113. sjednica, 27.11.2014.	11. sjednica, 17.06.2015	-
2	Smještaj djelatnih vojnih osoba u Ministarstvu obrane BiH	Nije razmatrano	-	-

Izvor: Ured za reviziju

Razmatranje Izvješća „Raspodjela i korištenje sredstava tekuće pričuve“ i zaključaka Parlamentarne skupštine

Vijeće ministara je na svojoj 113. sjednici, održanoj 27.11.2014. godine, razmotrilo i usvojilo izvješće Ureda za reviziju o izvršenoj reviziji učinka na temu „Raspodjela i korištenje sredstava tekuće pričuve“, te za realizaciju preporuka zadužilo Ministarstvo financija i trezora. Nakon što je Parlamentarna skupština usvojila izvješće, Vijeće ministara se na svojoj 11. sjednici,



održanoj 17.06.2015. godine, upoznalo sa zaključcima koje je Zastupnički dom usvojilo prilikom razmatranja izvješća, te s tim u svezi donijelo i zaključke koji glase: *Za realizaciju zaključaka donesenim povodom rasprave o izvješću RU "Raspodjela i korištenje sredstava tekuće pričuve" zaduženi su. a) Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije BiH za realizaciju zaključka pod brojem 1; b) Ministarstvo financija i trezora BiH za realizaciju zaključaka pod brojevima 2 i 3*



3. PODUZETE AKTIVNOSTI INSTITUCIJA NA REALIZACIJI PREPORUKA PO POJEDINAČNIM IZVJEŠĆIMA

3.1. Izvješće revizije učinka „Raspodjela i korištenje sredstava tekuće pričuve“

Cilj i svrha revizije

Cilj revizije bio je utvrditi da li se sredstva tekuće pričuve koriste transparentno i u svrhu njihove osnovne namjene. Cilj revizije bila je i identifikacija slabosti u procesu odobravanja, nadzora i izvješćivanja o korištenju sredstava tekuće pričuve, te pokazati da se efikasnijim korištenjem i boljom kontrolom može doprinijeti postizanju bolje financijske discipline, podizanju svijesti o javnoj odgovornosti i učinkovitijem korištenju javnog novca. Dalje, cilj revizije je bio i skretanje pozornosti na pojavu i loše prakse pri donošenju odluka o raspodjeli javnih sredstava, te donositeljima odluka i korisnicima sredstava ukazati na javnu odgovornost spram raspodjele i korištenja javnog novca.

Ključni nalazi i zaključci

Nalazi do kojih se došlo ukazuju da proces raspodjele i korištenja sredstava tekuće pričuve ne osigurava temeljne pretpostavke transparentnosti, namjenskog i efikasnog korištenja javnog novca. Javna sredstva u proračunu iskazana kao tekuća pričuva nisu korištena za hitne i nepredviđene situacije čiji izostanak financiranja bi imao posljedice po društvo.

Tijekom 2012. i 2013. godine, kroz sredstva tekuće pričuve utrošeno je više od 10 milijuna KM proračunskih sredstava. Od ovog iznosa, putem odluka Vijeća ministara, na financiranje tekućih aktivnosti u institucijama BiH potrošeno je više od 7,5 milijuna KM. Preostali iznos je po odlukama Vijeća ministara, predsjedatelja Vijeća ministara i njegovih zamjenika, utrošen kroz stavku „grantovi neprofitnim organizacijama“.

Sredstva koja su dodjeljivana institucijama BiH najčešće su korištena za tekuće izdatke poslovanja, plaće i naknade, nabavu opreme i kapitalne izdatke. Putem grantova neprofitnim organizacijama, na netransparentan način, sredstva tekuće pričuve dodjeljivana su sportskim klubovima i sportskim udrugama, vjerskim i humanitarnim organizacijama, različitim udrugama građana i kulturno-umjetničkim društvima, medijima, proračunskim korisnicima nižih razina vlasti, te pojedincima.

Iako se problemi nenamjenskog korištenja sredstava tekuće pričuve mogu donekle pripisati nejasnoći zakonske regulative i nepostojanju provedbenih akata, niti jedna od nadležnih institucija nije pokretala inicijativu da se ovi problemi riješe.

Zakonima je Ministarstvu financija i trezora dodijeljena važna kontrolna funkcija. Ona nije adekvatno uspostavljena. Kontrolne aktivnosti su bile ograničene i nisu osiguravale namjensko i transparentno korištenje ovih sredstava. Ministarstvo financija i trezora nije iniciralo donošenje provedbenih akata kojima bi definiralo nadzor dodjele i korištenja sredstava tekuće pričuve.

Izvješćivanje o korištenju sredstava tekuće pričuve je također ograničeno. Kako odluke o dodjeli sredstava korisnike ne upućuju na obvezu izvješćivanja, ne čude rijetka, površna i u informacijama vrlo oskudna izvješća korisnika sredstava tekuće pričuve. O sredstvima koja su koristile institucije BiH izvješćivalo se šturo u redovitim godišnjim izvješćima o radu. O efektima iskorištenih sredstava nije izvješćivano.

Trenutno stanje u revidiranoj oblasti

Stanje u revidiranoj oblasti raspodjele i korištenja sredstava tekuće pričuve nije značajnije promijenjeno u odnosu na razdoblje revidiranja, 2012.-2014. godina.

Preporuka revizije čijom implementacijom bi se uređila ova oblast u smislu donošenja pravila i procedura o korištenju sredstava tekuće pričuve u pogledu namjene, uvjeta korištenja i načina izvješćivanja o utrošku sredstava nije realizirana. To znači da se tekuća pričuva i dalje dodjeljuje na isti način, bez da se radi o hitnim i nepredviđenim situacijama čiji izostanak financiranja bi imao posljedice po društvo, bez zadovoljenja načela transparentnosti i načina izvješćivanja o utrošku sredstava.

Što se tiče transparentnosti u postupcima dodjele sredstava tekuće pričuve, sredstva tekuće pričuve se dodjeljuju bez javno objavljenih kriterija za apliciranje i uvjeta korištenja. Dio sredstava tekuće pričuve kojim raspolažu predsjedatelj i zamjenici predsjedatelja Vijeća ministara i članovi Predsjedništva se dodjeljuje temeljem dosta uopćenih i neiscrpnih internih kriterija.

Oblasti od posebnog javnog interesa koje će se na transparentan način financirati iz sredstava tekuće pričuve nisu utvrđene. S obzirom da ove oblasti nisu definirane, i dalje je prisutna praksa financiranja istih korisnika u tijeku proračunske godine i putem sredstava tekuće pričuve i putem sredstava tekućih grantova institucija BiH, za iste ili slične namjene¹⁰.

Trenutno stanje u revidiranoj oblasti i dalje karakterizira izraženo diskrecijsko pravo donositelja odluka. Zakonom o proračunu je proširen krug donositelja odluka za korištenje sredstava tekuće pričuve. Tako su od 2015. godine odluke o raspolaganju tekućom pričuvom počeli donositi i članovi Predsjedništva. Raspolaganje tekućom pričuvom zadržali su i predsjedatelj Vijeća ministara i njegovi zamjenici, osim u slučaju 2016. godine.

Bitno je naglasiti da je došlo do pomaka u segmentu praćenja utroška sredstava na način da odluke Vijeća ministara o odobravanju sredstava tekuće pričuve za ostale korisnike, odluke članova Predsjedništva o odobravanju sredstava tekuće pričuve za neprofitne organizacije i pojedince, i odluke predsjedatelja i zamjenika predsjedatelja Vijeća ministara o odobravanju sredstava tekuće pričuve za neprofitne organizacije i pojedince, sadrže odredbu o obvezi dostavljanja izvješća o namjenskom utrošku sredstava.

Iznos sredstava tekuće pričuve odobren Zakonom o proračunu varira kroz godine. Usporedimo li razdoblje 2012.-2014. sa razdobljem 2015.-2017., potrebno je istaći da je došlo do smanjenja iznosa odobrenih sredstava proračunske pričuve za 5,7 milijuna KM. U razdoblju od 2012. do 2014. godine ukupno je proračunom odobreno 15,8 milijuna KM sredstava tekuće pričuve, dok je za razdoblje od 2015. do 2017. godine odobreno 10,08 milijuna KM. U Dodatku 1. detaljnije su prikazani iznosi sredstava tekuće pričuve po godinama, kao i po donositeljima odluka o korištenju sredstava

¹⁰ Odluke o rasporedu sredstava tekućeg granta „Sufinanciranje sportskih manifestacija“ za 2016 i 2017. godinu, Vijeće ministara broj 142/16 i 301/17; Odluke o dodjeli sredstava za projekte u okviru međunarodne kulturne suradnje za 2016 i 2017. godinu, Vijeće ministara broj 138/16 i 303/17; Odluke o dodjeli sredstava za sufinanciranje projekata institucija kulture u BiH za 2016 i 2017. godinu, Vijeće ministara broj 140/16, 260/16, 265/16 i 302/17; Odluka o dodjeli grant sredstava crkvama i vjerskim zajednicama u BiH za 2016 godinu, Vijeće ministara broj 331/16; Odluka o dodjeli grant sredstava za podršku organizacijama osoba s invaliditetom u BiH za 2016 godinu, Vijeće ministara broj 330/16; Odluka o dodjeli grant sredstava Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH za 2017 godinu, Vijeće ministara broj 314/17;



Odluke Vijeća ministara o dodjeli sredstava tekuće pričuve institucijama BiH i ostalim korisnicima u 2016. i 2017. godini

Promatramo li stanje sa aspekta namjene dodijeljenih sredstava tekuće pričuve u zadnje dvije godine (2016. i 2017. godina), možemo konstatirati da nije bilo značajnijih promjena u smislu poštovanja odredbi Zakona o financiranju¹¹. I dalje je prisutna praksa financiranja tekućih i kapitalnih izdataka institucija BiH iz sredstava tekuće pričuve.

Od ukupnog iznosa tekuće pričuve koji je odobren Zakonom o proračunu za 2016. godinu (959.000 KM), 363 000 KM je odlukama Vijeća ministara dato na raspolaganje proračunskim korisnicima za financiranje tekućih izdataka.

Od odobrenog iznosa za tekuću pričuvenu za 2017. godinu (3 307.000 KM), 711 445 KM je odlukama Vijeća ministara dato na raspolaganje proračunskim korisnicima za financiranje tekućih i kapitalnih izdataka. Namjena dodijeljenih sredstava varirala je od financiranja plaća i naknada zaposlenih, financiranja putnih troškova pa do financiranja kapitalnih izdataka.

U Dodatku 2. detaljnije su prikazani iznosi i namjena sredstava tekuće pričuve dodijeljenih institucijama BiH.

Od ukupnog iznosa tekuće pričuve za 2016. godinu (959.000), 235 938 KM je odlukama Vijeća ministara dato na raspolaganje ostalim korisnicima:

- Fizička osoba – 5 938 KM¹²
- Grantovi neprofitnim organizacijama – 20 000 KM¹³
- Grantovi nižim razinama vlasti – 210.000 KM¹⁴

Revizija je na uzorku provjeravala da li su korisnici¹⁵ sredstava tekuće pričuve iz Odluke Vijeća ministara broj 213/16 (210 000 KM), ispoštovali obvezu izvješćivanja o namjenskom utrošku sredstava. Iako je po Odluci postojala obveza dostave izvješća o namjenskom utrošku sredstava od strane korisnika putem Ministarstva financija i trezora, u Uredu predsjedatelja Vijeća ministara, kao ni u spomenutom Ministarstvu, nisu raspolagali sa izvješćem o namjenskom utrošku sredstava.

Od odobrenog iznosa za tekuću pričuvenu za 2017. godinu (3 307.000 KM), 1.830.141 KM je odlukama Vijeća ministara dato na raspolaganje ostalim korisnicima:

- Grantovi neprofitnim organizacijama – 15.000 KM¹⁶
- Grantovi korisnicima proračunskih sredstava nižih razina vlasti – 215.141 KM¹⁷
- Grantovi korisnicima proračunskih sredstava nižih razina vlasti i grantovi neprofitnim organizacijama – 1.600 000 KM¹⁸

Iznos od 1.600.000 KM dodijeljen je nižim razinama vlasti, neprofitnim, vjerskim i sportskim organizacijama. U odluci o odobravanju sredstava navedeno je da će pojedinačne ugovore o

¹¹ Zakon o financiranju institucija BiH, članak 17. stavak (2). „Sredstva tekuće pričuve mogu se koristiti za financiranje hitnih i vanrednih izdataka i programe koji nisu uvršteni u proračun, financiranje troškova međunarodnih sporova i arbitraža; financiranje novih institucija Bosne i Hercegovine koje tijekom fiskalne godine steknu status proračunskog korisnika, grantove neprofitnim organizacijama (Službeni glasnik BiH broj 61/04 i 49/09)

¹² Odluka Vijeća ministara broj 70/16, Službeni glasnik BiH broj 35/16

¹³ Odluka Vijeća ministara broj 76/16, Službeni glasnik BiH broj 41/16

¹⁴ Odluka Vijeća ministara broj 213/16, Službeni glasnik BiH broj 76/16

¹⁵ Arhitektonski fakultet u Sarajevu; Ministarstvo prostornog uređenja, građenja i zaštite okoliša Kantona Sarajevo, Općina Rogatica, Sveučilište u Mostaru,

¹⁶ Odluka Vijeća ministara broj 225/17, Službeni glasnik BiH broj 73/17

¹⁷ Odluka Vijeća ministara broj 305/17, Službeni glasnik BiH broj 6/18

¹⁸ Odluka Vijeća ministara broj 318/17, Službeni glasnik BiH broj 8/18



namjenskom utrošku sredstava sa korisnicima zaključiti Ministarstvo civilnih poslova, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa i Ministarstvo prometa i komunikacija. Također, korisnici sredstava su bili u obvezi da dostave izvješća o namjenskom utrošku sredstava putem ministarstava sa kojima su sklopili ugovore, a Generalno tajništvo Vijeća ministara je trebao da objedini izvješća i pripremi ih za Vijeće ministara.

Revizija je na bazi uzorka ispitala da li korisnici dostavljaju izvješća o namjenskom utrošku sredstava tekuće pričuve za ugovore zaključene sa Ministarstvom civilnih poslova i Ministarstvom vanjske trgovine i ekonomskih odnosa.

Uvidom u ugovore koje su korisnici sklopili sa Ministarstvom civilnih poslova vidljivo je da je rok za dostavu izvješća 30 dana po okončanju projekata, te da su projekti još uvijek u tijeku realizacije. Izuzetno, jedan korisnik¹⁹ je okončao projekt i dostavio izvješće o utrošku sredstava koji je Povjerenstvo za financijsku kontrolu sredstava tekuće proračunske pričuve ocijenilo kao nepotpuno te u dva navrata tražilo dopunu izvješća sukladno sklopljenom ugovoru.²⁰ Ugovori koji su sklopljeni sa korisnicima u ovom Ministarstvu propisuju rokove za izvješćivanje, formu izvješća, kao i izvješće neovisnog revizora kojim se verificiraju troškovi projekta, odnosno potvrđuje da li je trošak za svaku stavku stvarno i nastao i da li se odnosi na korisnika sredstava.

Iz Ministarstva vanjske trgovine i ekonomskih odnosa dostavljeni su ugovori sklopljeni sa krajnjim korisnicima. Većina projekata je u tijeku, korisnici imaju obvezu dostaviti izvješće o namjenskom utrošku sredstava. Ugovorima, ipak, nisu predviđeni rokovi za dostavu izvješća, forma izvješća niti obveza izvješća neovisnog revizora.

Dodjela sredstava tekuće pričuve ostalim korisnicima se, i tijekom 2016 i 2017. godine, vršila na netransparentan način, bez objave javnih poziva za sve zainteresirane korisnike. Primjetna je i ranije utvrđena praksa da Vijeće ministara krajem kalendarske godine donosi odluke o raspodjeli sredstava tekuće pričuve korisnicima na način da se jednom odlukom raspodjeli većina sredstava koja do tada nisu bila raspoređena²¹.

Odluke predsjedatelja Vijeća ministara i zamjenika predsjedatelja Vijeća ministara o dodjeli sredstava tekuće pričuve u 2017. godini

Zakonom o proračunu za 2017. godinu predsjedatelj Vijeća ministara i njegovi zamjenici ponovo su dobili pravo na raspolaganje sredstvima tekuće pričuve. Od odobrenog iznosa za tekuću pričuvu za 2017. godinu (3 307.000 KM), 175.400 KM je odlukama predsjedatelja i zamjenika predsjedatelja Vijeća ministara dato na raspolaganje neprofitnim organizacijama i pojedincima u svrhu financijske potpore za različite namjene.

Dodjela sredstava proračunske pričuve predsjedatelja Vijeća ministara i zamjenika vrše se sukladno odlukama²² o dodjeli sredstava proračunske pričuve koje donese predsjedatelj i zamjenici pojedinačno. Kriteriji su, kao i u slučaju članova Predsjedništva, općenito postavljeni te su njima tek definirani najveći pojedinačni iznosi dodijeljenih sredstava za tri široko definirane kategorije korisnika.²³

¹⁹ Vrhbosanska nadbiskupija, projekt u vrijednosti od 170 000 KM za opremanje rezidencije

²⁰ Obveza po ugovoru je, između ostalog, i izvješće neovisnog revizora nakon okončanja projekata i dostava narativnog izvješća.

²¹ Odluka Vijeća ministara broj 213/16, Službeni glasnik BiH broj 76/16, Odluka Vijeća ministara broj 305/17, Službeni glasnik BiH broj 6/18, Odluka Vijeća ministara broj 316/17, Službeni glasnik BiH broj 8/18

²² Odluke o kriterijima za dodjelu sredstava interventne proračunske pričuve br. 01-02-1-379/17, 09-3-63-2/17, 01-02-2-639-1/17

²³ 1. Fizičke osobe, 2. Pravne osobe, udruge, neprofitne i nevladine organizacije, 3. Vjerske zajednice



Revizija je na bazi uzorka provjeravala da li korisnici dostavljaju izvješća o namjenskom utrošku sredstava koja su u 2017. dodijelili predsjedatelj Vijeća ministara i njegovi zamjenici.

Iz Ureda predsjedatelja Vijeća ministara dobili smo odgovor da ovaj Ured ne raspolaže podacima o izvješćima korisnika o namjenskom utrošku dodijeljenih sredstava, te smo upućeni da se sa zahtjevom za dostavljanje traženih informacija obratimo Ministarstvu financija i trezora. Iz Ministarstva financija i trezora smo dobili odgovor da ni oni ne raspolažu traženim informacijama te da upit pošaljemo uredima ili kabinetima ovlaštenih osoba za odobravanje interventnog korištenja sredstava tekuće proračunske pričuve.

Revizorskom timu, na bazi odabranog uzorka, dostavljena je dokumentacija o utrošku sredstava koje su dodijelili zamjenici predsjedatelja Vijeća ministara.

Odluke članova Predsjedništva o dodjeli sredstava tekuće pričuve za 2016. i 2017. godinu

Od 2015. godine, Zakonom o proračunu proširen je krug donositelja odluka o dodjeli sredstava tekuće pričuve na način da isti obuhvata i članove Predsjedništva. U promatranj 2016. godini, od ukupno odobrenog iznosa sredstava tekuće pričuve (959.000 KM), članovi Predsjedništva su odobrili 359.590 KM neprofitnim organizacijama i pojedincima u svrhu finansijske potpore za različite namjene. Od odobrenog iznosa za tekuću pričuvu za 2017. godinu (3.307.000 KM), 359.560 KM je odlukama članova Predsjedništva dato na raspolaganje neprofitnim organizacijama i pojedincima u svrhu finansijske potpore za različite namjene.

Dodjelu sredstava nije pratilo objavljivanje javnog poziva kao ni kriterija za apliciranje, pa i dalje nisu zadovoljena načela transparentnosti.

Dodjela sredstava tekuće pričuve u 2016. i 2017. godini se vršila temeljem internog Pravilnika²⁴ Predsjedništva. Pravilnikom su definirani široki kriteriji za dodjelu sredstava koji glase: humanitarne potrebe, podrška obrazovanju, razvoju duhovnosti, kulturnog stvaralaštva i sporta, podrška nevladinom sektoru, kao i druge namjene.

Pravilnik predviđa i obvezu korisnika sredstava da donositelju odluke dostavi izvješće o utrošku sredstava. U odlukama o dodjeli sredstava također je propisana obveza dostave izvješća o namjenskom utrošku sredstava, ali rokovi dostave izvješća i njegova forma nisu propisani. Uvidom u dostavljena izvješća iz uzorka vidljivo je da se uglavnom radi o pravdanju utroška sredstava kroz račune i fakture, bez izvješćivanja o stvarnim efektima utroška dodijeljenih sredstava

²⁴ Pravilnik o dodjeli sredstava interventne tekuće pričuve, broj 01-50-1-441-12/16, 10.02.2016. godine; Pravilnik o dodjeli sredstava interventne tekuće pričuve za 2017. godinu, broj 01-50-1-149-8/17;



Ocjena realizacije preporuka – Aktivnosti institucija na realizaciji preporuka

Preporuke za Vijeće ministara:

Preporuka 1.

U što kraćem roku donijeti pravila i procedure korištenja sredstava tekuće pričuve.**STUPANJ REALIZACIJE****POČETNE AKTIVNOSTI**

Preporuka je upućena Vijeću ministara koje je zaključkom zadužilo Ministarstvo financija i trezora za realizaciju preporuke iz Izvješća. U svom odgovoru Uredu za reviziju, Ministarstvo financija i trezora je dostavilo Plan postupanja po preporukama Ureda za reviziju prema izvješću o izvršenoj reviziji učinka na temu „Raspodjela i korištenje sredstava tekuće pričuve“ donesenog u siječnju 2015. godine. Planom je predviđeno da se u roku od 60 dana od usvajanja Plana donesu jedinstvena pravila i procedure korištenja sredstava iz tekuće pričuve koja trebaju da sadrže jasna pravila u pogledu namjene, uvjeta i načina izvješćivanja o korištenju tekuće pričuve te pravila koja će biti u funkciji onemogućavanja koruptivnih radnji, odnosno korištenja javne pozicije za postizanje neprimjerene koristi za sebe i druge. Jedinstvena pravila i procedure Vijeća ministara trebale su biti donesene 60 dana nakon usvajanja spomenutog Plana. Realizacija date preporuke revizije je više od tri godine od donošenja Plana i dalje u fazi početnih aktivnosti, bez jasne perspektive o njenoj realizaciji i bez promjene stanja u revidiranoj oblasti.

Preporuka 2.

Utvrđiti oblasti od posebnog javnog interesa koje će se na transparentan način financirati iz sredstava tekuće pričuve.**STUPANJ REALIZACIJE****POČETNE AKTIVNOSTI**

Uzevši u obzir međusobnu povezanost i uvjetovanost preporuka revizije, Ministarstvo financija i trezora je u svom Planu postupanja po preporukama Ureda za reviziju promatralo određivanje oblasti od posebnog javnog interesa kao jedinstvenu aktivnost, zajedno sa donošenjem pravila i procedura za dodjelu tekuće pričuve. S obzirom na to da pravila i procedure za dodjelu tekuće pričuve nisu doneseni, oblasti od posebnog javnog interesa i dalje nisu definirane te je stanje u revidiranoj oblasti u ovom segmentu ostalo nepromijenjeno.

Preporuka 3.

Propisati jasne uvjete i postupke koji će se primjenjivati u slučajevima kada će odluke o interventnom korištenju sredstava tekuće pričuve donositi predsjedatelj Vijeća ministara ili njegovi zamjenici.**STUPANJ REALIZACIJE****POČETNE AKTIVNOSTI**

Ministarstvo financija i trezora je formuliranje kriterija kojima se regulira interventno korištenje sredstava također predvidjelo donošenjem jedinstvenih pravila i procedura o korištenju sredstava tekuće pričuve. Kako jedinstvena pravila i dalje nisu donesena i na razini su planiranja, stupanj realizacije ove preporuke se može okarakterizirati tek kao početna aktivnost bez jasne perspektive o stvarnoj realizaciji i bez stvarne promjene stanja u revidiranoj oblasti.



Preporuke za Ministarstvo financija i trezora:

Preporuka 4.

Uspostaviti efikasne mehanizme kontrole i nadzora procesa odobravanja i korištenja sredstava tekuće pričuve.

STUPANJ REALIZACIJE

DJELOMIČNO

U tehničkom smislu, Ministarstvo financija i trezora je, u segmentu nadzora korištenja odobrenih sredstava tekuće pričuve, napravilo iskorake. To podrazumijeva unapređenje ISFU sustava putem tzv. projektnog koda preko kojeg se detaljnije vrši praćenje realizacije dodijeljenih sredstava tekuće pričuve Institucijama BiH. Do 2015. godine vršena je alokacija sredstava tekuće pričuve na ekonomske kategorije izdataka, te je na takav način bilo teže pratiti realizaciju sredstava dodijeljenih iz tekuće pričuve. Od 2015. godine uvedena je i dodatna kontrola u ISFU sustavu putem tzv. projektnog koda, što osigurava dodatnu kontrolu Ministarstva financija i trezora nad namjenskim utroškom sredstava tekuće pričuve od strane institucija BiH.

Novim Pravilnikom o financijskom izvješćivanju²⁵ izvršena je dopuna Obrasca 7 – Pregled doznaka iz tekuće pričuve proračuna. Pored kategorije iznosa odobrenih sredstava tekuće pričuve, uvedena je i kategorija iznosa realiziranih sredstava, tako da je sada vidljivo da li je institucija BiH realizirala odobrena sredstva tekuće pričuve i u kojem iznosu.

Također, institucije BiH obrazlažu kroz svoja redovita periodična i godišnja izvješća za šta su koristile sredstva tekuće pričuve, ali analiza efekata se, prema riječima sugovornika iz Ministarstva financija i trezora, ne može sagledati bez uvođenja programskog planiranja proračuna.

Pored uvođenja tzv. projektnog koda, sugovornici iz Ministarstva financija i trezora navode da je, na insistiranje ovog Ministarstva, uvedena praksa zaključivanja ugovora između institucija BiH i korisnika sredstava tekuće pričuve, u slučajevima kada je Vijeće ministara donositelj odluka o dodjeli sredstava tekuće pričuve. Prilikom donošenja odluka o dodjeli sredstava tekuće pričuve, Vijeće ministara zadužuje određene institucije BiH da zaključuju ugovore sa krajnjim korisnicima sredstava i na taj način precizno definiraju korištenje sredstava i način izvješćivanja.

Revizija je, na bazi uzorka, izvršila uvid u ugovore koje su zaključili Ministarstvo civilnih poslova i Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa sa korisnicima sredstava tekuće pričuve, a prema Odluci Vijeća ministara²⁶. Utvrđeno je da su na temelju zaključenih ugovora u Ministarstvu civilnih poslova, precizirani odnosi između korisnika sredstava tekuće pričuve i nadležnog ministarstva kao i vrijeme izvođenja aktivnosti predviđenih ugovorom, prava i obveze ugovornih strana, izvješćivanje, kao i uvjeti pod kojim se ugovor može raskinuti. Ovo u svakom slučaju predstavlja unapređenje u korištenju sredstava tekuće pričuve, pogotovo ako se uzme u obzir da se radi o dodjeli značajnih sredstava (1.600.000 KM). Sa druge strane, ugovori koje je sklopilo Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa sa korisnicima tekuće pričuve manje su precizni; nisu definirani rokovi za dostavu izvješća, forma izvješća, kao ni obveza izvješća neovisnog revizora.

²⁵ Pravilnik o financijskom izvješćivanju institucija BiH, broj 01-05-02-2-1993/15 od 20.02.2015. godine, Službeni glasnik BiH broj 25/15

²⁶ Odluka Vijeća ministara broj 316/17, Službeni glasnik BiH broj 8/18



Preporuka 5.

Uspostaviti efikasnu funkciju izvješćivanja o efektima korištenja sredstava tekuće pričuve.

STUPANJ REALIZACIJE

DJELOMIČNO

Odlukama članova Predsjedništva, predsjedatelja i zamjenika predsjedatelja Vijeća ministara, kao i samog Vijeća ministara, uvedena je obveza dostavljanja izvješća o namjenskom utrošku sredstava od strane korisnika tekuće pričuve. Međutim, temeljem analize odabranog uzorka, utvrđeno je da korisnici ne izvješćuju donositelje odluka o utrošku sredstava u svim slučajevima. Ipak, izvješćivanje je prisutno i posebno ohrabruju slučajevi zaključivanja ugovora kojima se regulira forma izvješćivanja, kao i izvješće neovisne revizije o verifikaciji troškova projekta. Također, ohrabruje i praksa insistiranja Ministarstva civilnih poslova, sa kojim je korisnik tekuće pričuve sklopio ugovor, na dopuni izvješća i neprihvatanju nepotpunih izvješća o utrošku sredstava kao i izvješća koji ne sadrže izvješća neovisne revizije. Pored činjenice da je obveza izvješćivanja o utrošku sredstava uvedena, postoje i dalje aspekti koje je potrebno unaprijediti u vidu propisivanja rokova za podnošenje izvješća, kao i forme izvješća. Značaj segment na koji je i dalje potrebno obratiti posebnu pozornost u izvješćima su ostvareni efekti korištenja dodijeljenih sredstava. Model izvješćivanja o ostvarenim rezultatima utroška javnih sredstava treba biti u funkciji transparentnosti i podizanja javne odgovornosti spram korištenja javnih sredstava.



3.2. Izvještaj revizije učinka smještaj djelatnih vojnih osoba u Ministarstvu obrane

Cilj i svrha revizije

Cilj revizije bio je analizirati je li Ministarstvo obrane efikasno u racionalizaciji izdataka za smještaj DVO na službi u Oružanim snagama BiH.

Izdaci za smještaj DVO u Ministarstvu obrane čine najveći dio izdataka za smještaj u institucijama BiH. Za ove potrebe se izdvaja više od 8 milijuna KM godišnje, odnosno 45% ukupnih sredstava koje se na razini institucija BiH troše za smještaj uposlenih u zemlji i inozemstvu.²⁷

Revizija je ispitala je li Ministarstvo obrane efikasno u pronalaženju i primjeni ekonomičnijeg rješenja za smještaj djelatnih vojnih osoba, imajući u vidu da se za ove namjene godišnje izdvajaju značajna sredstva.

Ključni nalazi i zaključci

Rezultati provedene analize ukazuju da Ministarstvo obrane nije imalo plan aktivnosti za racionalizaciju izdataka za smještaj DVO, u kojem bi bilo predviđeno koje aktivnosti, u kojem obujmu i u kojim rokovima treba poduzimati, kako bi se efikasno i sveobuhvatno riješilo ovo pitanje.

Aktivnosti Ministarstva obrane na iznalaženju ekonomičnijeg rješenja nisu bile adekvatne i efikasno provedene. Visoki izdaci za ove namjene su prisutni, što ukazuje na neekonomično korištenje proračunskih sredstava. U proteklih osam godina, Ministarstvo obrane nije uspjelo identificirati najkvalitetnije rješenje koje bi doprinijelo smanjenju izdataka za smještaj, pretvoriti ga u konkretan sveobuhvatni projekat, osigurati njegovo financiranje i realizaciju i tako smanjiti izdatke za smještaj DVO.

Iako je Ministarstvo obrane od 2006. godine poduzimalo određene aktivnosti s ciljem smanjenja izdataka za smještaj DVO, izostalo je jasno i sveobuhvatno opredjeljenje za iznalaženje i realizaciju ekonomičnijeg rješenja smještaja DVO. Aktivnosti Ministarstva obrane su najčešće završavale jednostavnim analizama, bez jasnih i konkretnih opredjeljenja.

Aktivnosti Ministarstva obrane započete 2013. godine na parcijalnom rješavanju pitanja smještaja DVO u adaptirane objekte na tri lokacije unutar vojarni (Rajlovac, Čapljina i Derventa), također su neefikasne, pa se i dalje propušta mogućnost ostvarivanja ušteda i ekonomičnog korištenja proračunskih sredstava.

Trenutno stanje u revidiranom području

Ministarstvo obrane nije poduzimalo značajnije aktivnosti na projektu trajnog rješavanja smještaja DVO.²⁸

Prema informacijama iz izvještaja financijske revizije Ministarstva obrane za 2015. i 2016. godinu, nije došlo do smanjenja izdataka za smještaj vojnih i drugih osoba u Ministarstvu

²⁷ Priloga 1: Udio naknada za smještaj DVO i drugih naknada za smještaj u ukupnim naknadama za smještaj uposlenih u institucijama BiH, Izvješće revizije učinka Smještaj djelatnih vojnih osoba u Ministarstvu obrane BiH.

²⁸ Izvješće financijske revizije Ministarstva obrane za 2015. godinu i Izvješće financijske revizije Ministarstva obrane za 2016. godinu.



obrane. U 2015. godini za ovu namjenu utrošeno je oko 8,3 milijuna KM, i u 2016. godini oko 8,2 milijuna KM.

U odgovoru na upit Ureda za reviziju o poduzetim aktivnostima po izvršenoj reviziji učinka „Smještaj djelatnih vojnih osoba u Ministarstvu obrane BiH“, Ministarstvo obrane je konstatiralo da su u projekat ušli bez urađene studije izvodljivosti, opravdanosti i isplativosti uvođenja sveobuhvatnog novog koncepta smještaja, tako da su u tijeku realizacije započetih aktivnosti suočeni sa nizom neusuglašenih stavova te da će u narednom razdoblju donijeti konkretan zaključak o pitanju nastavka ovih aktivnosti.

Ministarstvo obrane je, između ostalog i sukladno preporukama revizije, 2016. godine donijelo Akcijski plan za implementaciju smještaja profesionalnih vojnih osoba²⁹, ali je postupanje po istom izostalo. Uvidom u Akcijski plan vidljivo je da su naznačeni rokovi za aktivnosti istekli. Primjera radi, Ministarstvo obrane je, prema usvojenom Akcijskom planu, trebalo tijekom 2018. godine već samostalno vršiti unajmljivanje stanova za smještaj djelatnih vojnih osoba.

Revidirani subjekt nije pristupio rješavanju problema smještaja djelatnih vojnih osoba i u razumnom roku nije popravljeno stanje u ovoj oblasti, te nisu realizirane aktivnosti na koje se Ministarstvo obrane obvezalo usvajanjem Akcijskog plana.

²⁹ Odluka o odobravanju Akcijskog plana za implementaciju smještaja profesionalnih vojnih osoba, broj: 06-03-28-2644/16 od 13.06.2016. godine



Ocjena realizacije preporuka – Aktivnosti institucija na realizaciji preporuka

Preporuke za Ministarstvo obrane:

Preporuka 1.

U što kraćem roku, Ministarstvo obrane se treba jasno opredijeliti za sveobuhvatno i ekonomično rješenje pitanja smještaja DVO koji imaju pravo na naknadu smještaja.

STUPANJ REALIZACIJE

POČETNE AKTIVNOSTI

Navedena preporuka nije realizirana ni četiri godine nakon objave izvješća revizije učinka. Revizija je stupanj realizacije preporuke ocijenila kao početnu aktivnost, jer nije bilo napretka u revidiranoj oblasti, ali institucija planira u narednom razdoblju, a prema odgovoru koji je Ministarstvo obrane dostavilo, donijeti konkretan zaključak o pitanju nastavka aktivnosti na traženju najekonomičnijeg rješenja za smještaj DVO.

Ministarstvo obrane je 2016. godine također donijelo i Akcijski plan za implementaciju smještaja profesionalnih vojnih osoba. Planirano je poduzimanje niza mjera i aktivnosti prema preporukama revizije i zaključcima nadležnih institucija. Izvješće o dosadašnjoj realizaciji Akcijskog plana nije sačinjeno, niti su poduzimane aktivnosti na implementaciji mjera iz Akcijskog plana. Evidentirana je tek početna aktivnost za koju se ne može trenutno sa sigurnošću tvrditi da će i rezultirati promjenom stanja u revidiranoj oblasti, odnosno implementacijom preporuka revizije.

Preporuka 2.

Sveobuhvatno rješenje smještaja DVO, za koje se odlučil Ministarstvo obrane, potrebno je prezentirati Zajedničkom povjerenstvu Parlamentarne skupštine BiH za obranu i sigurnost i Vijeću ministara u cilju dobivanja podrške za njegovu realizaciju.

STUPANJ REALIZACIJE

NISU PODUZETE AKTIVNOSTI

Pošto nije donesena konačna odluka kojom bi se definirao prihvaćeni i usuglašeni prijedlog smještaja DVO, nije ni došlo do prezentiranja sveobuhvatnog rješenja nadležnim sa ciljem dobivanja podrške. Nisu konstatirane aktivnosti na realizaciji preporuke niti je bilo napretka u revidiranom području.

Preporuka 3.

Nakon odobravanja prijedloga rješenja za smještaj DVO, od strane Vijeća ministara, potrebno je izraditi akcijski plan za njegovu realizaciju.

STUPANJ REALIZACIJE

NISU PODUZETE AKTIVNOSTI

Do konačnog rješenja koje bi bilo prihvatljivo kako sa pozicije djelatnih vojnih osoba tako i sa pozicije menadžmenta nije došlo te ova aktivnost nije u fokusu prioriteta.³⁰ Nisu konstatirane aktivnosti na realizaciji preporuke te napredak u revidiranom području nije ostvaren.

³⁰ Izvješće Ministarstva obrane o poduzetim aktivnostima i dokazima po izvršenoj reviziji učinka „Smještaj djelatnih vojnih osoba u Ministarstvu obrane BiH“ br 15-16-1-2025-2/18 od 20.06.2018.



Preporuka 4.

U svezi sa parcijalnom realizacijom projekta adaptacije objekata za smještaj DVO na tri lokacije, za koje je izrađena projektna dokumentacija, Ministarstvo obrane se treba žurno opredijeliti u pogledu daljnjih aktivnosti kako bi se osigurala efikasnost u njihovom provođenju.

STUPANJ REALIZACIJE

NISU PODUZETE AKTIVNOSTI

Ministarstvo obrane još uvijek nije donijelo konačnu odluku kako riješiti smještaj pripadnika Oružanih snaga BiH, te iz tog razloga nije se išlo u realizaciju aktivnosti na ugovaranju za adaptaciju i preuređenje postojećih objekata.³¹ Nisu konstatirane aktivnosti na realizaciji preporuke, nije bilo napretka u revidiranom području.

Preporuka 5.

U svezi sa prethodnom preporukom, nakon eventualnog kandidiranja i odobravanja navedenog projekta, potrebno je izraditi akcijski plan za njegovu realizaciju sa svim elementima navedenim u preporuci broj 3.

STUPANJ REALIZACIJE

NISU PODUZETE AKTIVNOSTI

Nije se pristupilo parcijalnoj realizaciji smještaja.³² Nisu konstatirane aktivnosti na realizaciji preporuke i nije ostvaren napredak u revidiranom području.

Preporuka 6.

Ministarstvo obrane treba usvojiti konačne kriterije smještaja i donijeti potrebna akta kako bi se otklonila svaka mogućnost njihovog naknadnog preispitivanja u tijeku primjene odabranog rješenja smještaja DVO.

STUPANJ REALIZACIJE

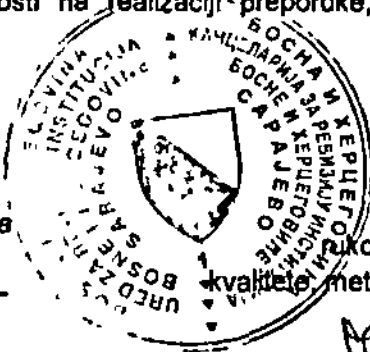
NISU PODUZETE AKTIVNOSTI

Nisu konstatirane aktivnosti na realizaciji preporuke, nije bilo napretka u revidiranom području.³³

Tim revizije učinka:

Eldina Pleho, voditelj tima

Davorka Lučić, revizor učinka



Radivoje Jeremić,

Voditelj Odjela za kontrolu kvalitete, metodologiju i planiranje revizije učinka

³¹ Izvješće Ministarstva obrane o poduzetim aktivnostima i dokazima po izvršenoj reviziji učinka „Smještaj djelatnih vojnih osoba u Ministarstvu obrane BiH“ br. 15-16-1-2025-2/18 od 20.06.2018. godine

³² Ibid

³³ Ibid



DODACI

DODATAK 1. Iznosi odobrenih sredstava tekuće pričuve po donositeljima odluka

DODATAK 2. Pregled institucija BiH sa iznosom i namjenom odobrenih sredstava tekuće pričuve



Taċċola 1: Iżnos oċobrenih sředstava tekuće přičuve po donositeljima oċluka u razdobliju 2012.-2014. godina (u KM)

Izvor: Ured za reviziju na osnovu izvješća o izvršenju Proračuna Institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2012., 2013. i 2014. godinu i odluka o odobravanju sredstava tekuće pričuve za 2012., 2013. i 2014. godinu objavljenih u Službenom glasniku BiH.

Red. br.	Donositelji odluka o korištenju sredstava tekuće pričuve	Iznos odobrenih sredstava tekuće pričuve		
		2015.	2016.	2017.
1	Po odluci Vijeća ministara (1.1 + 1.2.)	5.198.050,48	598.938,00	2.541.586,63
1 1	Institucije BiH	2 437 050,48	363 000,00	711 445,33
1 2	Ostali korisnici	2 761 000,00	235 938,00	1 830 141,30
2.	Po odluci predsjedatelja Vijeća ministara	77.500,00	0,00	59 900,00
3.	Po odluci zamjenika predsjedatelja Vijeća ministara	82.280,00	0,00	60.000,00
4.	Po odluci zamjenika predsjedatelja Vijeća ministara	82.000,00	0,00	55.500,00
5.	Po odluci člana Predsjedništva	123.208,00	120.000,00	120.000,00
6.	Po odluci člana Predsjedništva	124.319,00	120.000,00	119.600,00
7.	Po odluci člana Predsjedništva	124.144,00	119 590,40	119 960,00
8.	Ukupno (1+2+3+4+5+6+7)	5.811 501,48	958 528,40	3 076.546,63
9.	Zakon o Proračunu	5.821.000,00	959.000,00	3.307.000,00

Izvor: Ured za reviziju na osnovu izvještaja o izvršenju Proračuna Institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2015, 2016 i 2017 godinu i odluka o odobravanju sredstava tekuće pričuve za 2015, 2016. i 2017 godinu objavljenih u Službenom glasniku BiH



Tablica 1: Pregled institucija BiH sa iznosom i namjenom odobrenih sredstava tekuće pričuve u 2016. godini

Izvor: Ured za reviziju na osnovu Izvješća o izvršenju Proračuna institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2016. godinu i odluka o odobravanju sredstava tekuće pričuve za 2016. godinu objavljenih u Službenom glasniku BiH.

Naziv institucije	Iznos odobrenih sredstava tekuće pričuve	Namjena odobrenih sredstava tekuće pričuve
Ministarstvo prometa i komunikacija BiH	200 000 KM	Kapitalni izdaci
Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH	135 000 KM	Podrška međunarodnom poljoprivrednom sajmu u Novom Sadu
Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH	106 000 KM	Financiranje troškova zakupa
Središnje izborno povjerenstvo BiH	60 000 KM	Financiranje kupovine namještaja
Direkcija za europske integracije BiH	40 000 KM	Troškovi zakupa i selidbe
Središnje izborno povjerenstvo BiH	39 000 KM	Financiranje troškova provođenja ponovnih izbora
Ured za razmatranje žalbi	32 987 KM	Troškovi zakupa
Generalno tajništvo VM BiH	30 000 KM	Samit premijera Zapadnog Balkana i povjerenika EU za proširenje
Vijeće za državnu pomoć BiH	25 600 KM	Plaće i naknade troškova zaposlenih
Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH	25 000 KM	Financiranje IV. konferencije na visokom nivou o suradnji u oblasti turizma NR Kine i zemalja Centralne i Istočne Europe
Ministarstvo vanjskih poslova BiH	10 000 KM	Obilježavanje 15 godina članstva BiH u Vijeću Evrope
Arhiv BiH	5 000 KM	Plaćanje uvoznih pristojbi za doniranu robu
Ministarstvo pravde BiH	2 858 KM	Troškovi prijevoza i smještaja

Izvor: Ured za reviziju na osnovu izvješća o izvršenju Proračuna institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obveza Bosne i Hercegovine za 2017. godinu i odluka o odobravanju sredstava tekuće pričuva za 2017. godinu objavljenih u Službenom glasniku BiH.